Ontario Universities 1984:

Issues and Alternatives

The Commission on the Future Development of the Universities of Ontario

JUNE 1984

TABLE OF CONTENTS

PREFACE 1

1.0 INTRODUCTION 3
1.1 The Commission's Tasks 3
1.2 Preliminary Assessment of Ontario Universities 4
1.3 Assumptions and Approaches to the Inquiry 6

2.0 QUALITY 8
2.1 Quality Assessment 8
2.2 Quality: Maintenance and Enhancement 8

3.0 ACCESSIBILITY 9
3.1 Enrolment and Capacity 9
3.2 Accessibility to General Education 10
3.3 Accessibility to Professional Programs 11
3.4 Supply and Demand–Graduate Programs 12
3.5 Special Accessibility Concerns 12

4.0 ADAPTABILITY 14
4.1 The Importance of Adaptability 14
4.2 Assessment of Adaptive Capacity 14
4.3 Possible Remedies 14
4.4 Allocation of an Adjustment Fund 15

5.0 BALANCE–AND DIFFERENTIATION 16
5.1 Questions of Balance 16
5.2 Differentiation: Centres of Specialization 16
5.3 Differentiation: Forms of Categorization of Institutions 17
5.4 Methods of Role Definition 18
5.5 Modes of Implementation 18

6.0 FUNDING ARRANGEMENTS FOR DIFFERENTIATION AND ADAPTABILITY 19
6.1 Accountability and Autonomy 19
6.2 Separation of Research and Instructional Funding 19
6.3 Funding of Indirect Costs of Research 20
6.4 Tuition Fees 20
6.5 Federal Support of Universities 21
6.6 The Role of the Private Sector 21
6.7 Operating Funds: Methods of Allocation 22
6.8 Capital Funding 22
6.9 Entrepreneurial Activities 23

7.0 INTER-INSTITUTIONAL PLANNING AND CO-ORDINATION 24
7.1 Salient Issues 24
7.2 Basic Alternatives 24

8.0 CONCLUSION: A CANADIAN PERSPECTIVE 25

APPENDIX: TERMS OF REFERENCE 28

Additional copies of the *Discussion Paper*, *Background Data* and Commission *Information Kit* are available through the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, 14th Floor, 101 Bloor Street West, Toronto, Ontario, M5S 1P7; (416) 965-8551.

PREFACE

This discussion paper sets forth the range of issues and alternatives which the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario has under consideration. We are also publishing a companion volume entitled *Background Data*, containing statistical information about Ontario universities on both province-wide and institutional bases. These are being published and widely distributed in order to seek reactions, suggestions and briefs from all components within the universities, from other organizations and from the public at large, including business, industry and labour, before we proceed to formulate our recommendations to the Government of Ontario in mid-November 1984.

We, therefore, invite briefs commenting on these issues and alternatives and any related matters from individuals, groups or institutions who wish to do so. Since it is our plan to hold public hearings during September in various university centres across the province, we would request that all submissions be in the hands of the Commission by August 20, 1984. Given the limited time at its disposal, the Commission reserves the right to select from among the respondents those from whom further views will be sought at its hearings. In drafting submissions respondents should keep in mind that the Commission will treat all submissions and briefs as public documents.

This discussion paper contains 50 specific questions. Respondents should feel free to address as many or as few of these questions in their submission as they wish. Furthermore, if there are additional issues or proposals they wish to advance we shall be pleased to receive them.

The Commission does, however, request that the following question be answered by each Ontario university, the Ryerson Polytechnical Institute, the Ontario Institute for Studies in Education and the Ontario College of Art:

QUESTION:

What does your university (or institution) consider to be its distinctive character and role among the range of Ontario universities? Given the funding premise outlined in the introduction to the terms of reference of the Commission, and given the current profile of activities within your institution, what do you envisage as the appropriate areas of activity upon which to focus development and expansion within your institution? Which areas might be contracted or eliminated over the next decade or so?

1.0 INTRODUCTION

1.1 The Commission's Tasks

Establishment of the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario was announced on December 15, 1983, by the Minister of Colleges and Universities to the Ontario Legislature.

The Minister explained in some detail the background to the current situation and the need for the Commission, referring as she did so to the analyses and recommendations of such previous bodies as the Spinks Commission (1966), the Commission on Post-Secondary Education in Ontario (COPSEO), which reported in 1972, and the 1981 Committee on the Future Role of Universities in Ontario (CFRUO).[1] The Commission is expected to utilize much of the extensive work of these previous inquiries. The Minister considers, however, that in view of present circumstances "an in-depth examination of alternative approaches to university education at the operational level" is now necessary.

In considering "the climate of the 1980's and the 1990's", the Minister stressed that we have moved into "a new era, with new challenges and new needs." At the same time, there will be the continuing necessity for prudence in the expenditure of government funds. The Minister went on to enumerate a range of issues to which the Commission is requested to give its attention. While we must preserve strength in the liberal arts, there is an imperative need for our universities to respond to the impact of a new economic order and its associated technological requirements. Adaptability will be essential. In this connection, the Minister added, we must consider "the full range of incentives, rewards and opportunities to encourage faculty mobility where it is lacking, development where it is needed, and retirement where necessary and advisable."

In all that is done, "excellence must remain the highest priority for our universities." The Commission is requested as well to examine various issues relating to accessibility, matters associated with methods of funding, and structures for system planning and co-ordination.

The Government has explicitly excluded closure of any university, but recognizes that fundamental changes may be necessary to some or all of the institutions as we search for universities "with more clearly defined, different and distinctive roles." The Commission is asked to consider the appropriate role of "highly specialized, designated-purpose institutes," as well as "the designation of specific universities as centres of specialization" with a view to the preservation and further development of teaching and research of an international calibre.

In concluding her address, the Minister noted that in pursuing its tasks, the Commission should assume "that the total resources to be made available to the new university structure will not differ substantially from that which would normally be allocated." The Minister added, however, that there is "a commitment from the Premier that there will be due consideration of additional funds to facilitate faculty renewal and adjustments arising from the Commission's recommendations."

The Commission was formally established by Order in Council on January 20, 1984. Subsequently, on April 19, 1984, the proposal for a University of Northeastern Ontario was also specifically referred to the Commission for consideration within the context of its overall mandate.

The members of the Commission are Mr. E. C. Bovey, who has been designated as Chairman, Dr. J. Fraser Mustard, and Dr. Ronald L. Watts. Dr. W. M. Sibley has been appointed as Executive Director of the Commission and Mr. D. M. Jamieson is serving as Research Director.

The terms of reference of the Commission will be found in the appendix to this volume.

---

1. The findings of the first of these three bodies were contained in the *Report of the Commission to Study the Development of Graduate Programs in Ontario Universities*. The report was submitted in 1966 to the Committee on University Affairs and to the Committee of Presidents of Provincially Assisted Universities.

The report of the Commission on Post-Secondary Education in Ontario (published in 1972 by the Ministry of Government Services) appeared under the title of *The Learning Society*. Subsequent citations will refer simply to "COPSEO".

The *Report of the Committee on the Future Role of Universities in Ontario* (published in 1981 by the Ministry of Colleges and Universities) will be cited as "CFRUO".

1.2 Preliminary Assessment of Ontario Universities

1.2.1 *Preamble*

It will be obvious from the terms of reference that the Commission has on its hands a most important set of tasks to address within a limited time frame. We shall rely in large measure upon the analyses and recommendations of previous inquiries, such as those of the 1972 COPSEO study and the 1981 report of CFRUO. In our assessment of the current situation and our probing for the points at which significant changes may be required, we shall also utilize documentation from the Council of Ontario Universities (COU), and Advisory Memoranda and Annual Reports of the Ontario Council on University Affairs (OCUA), particularly those relating to funding and province-wide planning.

At the same time, we recognize that, over the past few years, the social, economic and political environment in which our universities function has been changing rapidly. We have excellent documentation, for example, as to recent trends in participation rates; but detailed predictions about where such rates will be five to ten years from now entail considerable risk. Given the rapid pace of change, the difficulties which arise in dealing with such issues as "accessibility" and "manpower planning" in any definitive "master planning" mode are only too obvious.

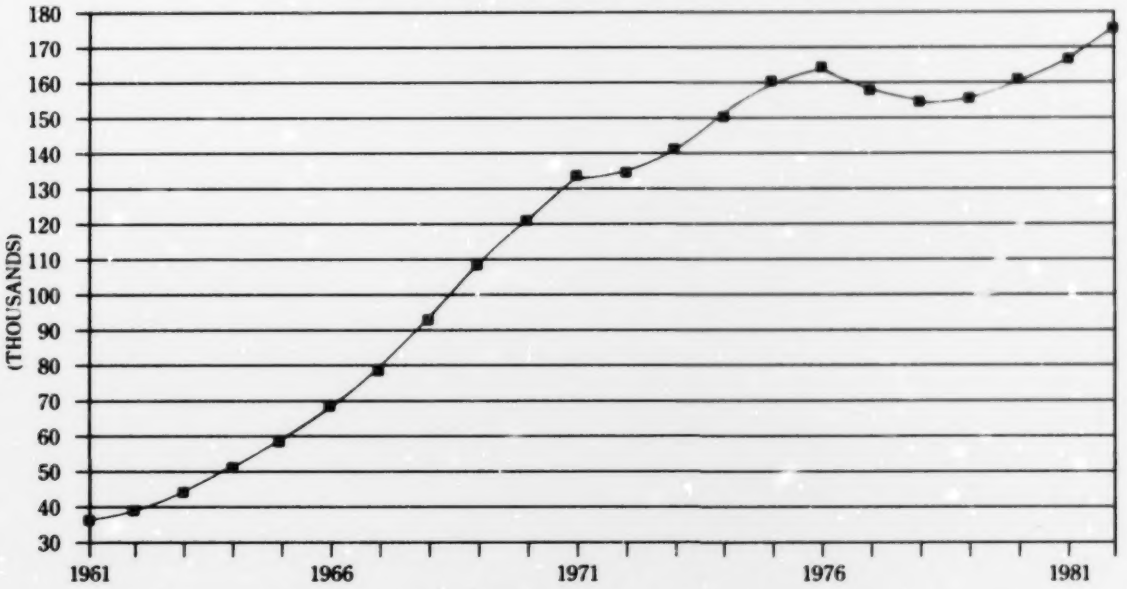
At this stage of its work, the Commission has identified some concerns but has not reached any conclusions. We have commissioned a number of special studies, particularly in areas where circumstances have altered in the past few years, or where there are gaps in the existing analyses. We shall depend heavily for our recommendations upon the responses we shall receive to this discussion paper, from submitted briefs and from the fall hearings across the province.

1.2.2 *Achievements of the System*

At this point in our inquiry, the Commission wishes to record some of its impressions about the state of our universities.

It is clear that the institutions, under conditions which at times have been difficult, have capably discharged their responsibilities to provide broad access to higher education. As indicated in the following graph, total full-time enrolment over the past two decades has grown from approximately 36,000 students in 1961-62 to 176,000 in 1982-83 – a nearly five-fold increase. The Ontario participation rate (see *Background Data*, Part I, Section 3) appears to be the highest in Canada. Whether limits to accessibility have now been reached and if so what courses of action need to be adopted are matters which the Commission will review.

FULL-TIME UNIVERSITY ENROLMENT



SOURCE: Statistics Canada, *Universities: Enrolment and Degrees*, 81-204

Growth in research activity has been even more dramatic. Research funding from all sources amounted to $9.4 million in 1961-62. In 1982, it totalled approximately $274 million.[2] When corrected for inflation, this is more than an eight-fold increase. As noted in the CFRUO report, in the field of research Ontario universities have to their credit not only quantity but quality, in the form of impressive discoveries of fundamental importance over a broad array of research fields.[3]

With respect to professional education, the universities collectively have in most cases provided opportunities to qualified applicants to such an extent that questions are arising about the desirability of sustaining present levels of output. Opportunities in graduate education are extensive enough to make it possible for almost all qualified students to obtain an advanced education in a field of their choice within Ontario. Finally, as the CFRUO report also documents, our universities provide an extensive array of services to their communities, ranging from the purely cultural to delivery of highly specialized scientific and technological advice.

We are asked to recommend measures to facilitate differentiation of function among the universities, with a view to enhancing their overall effectiveness. It should be realized, however, that to a substantial degree the universities are already differentiated, as displayed in the institutional profiles to be found in the *Background Data* to this discussion paper.

1.2.3 *Stresses Within the Universities*

In spite of these achievements, the universities are experiencing difficulties. Funding arrangements and planning mechanisms which carried our universities through the 1960's and the 1970's may not be sufficiently relevant and appropriate for "the new era." Factors that are influencing the universities at present include the following:

1) the slower growth in the per capita wealth of the country, which makes public funding of new projects or expansion of existing programs difficult;

2) the increasing demand for specialized research and development based within the university system and for highly qualified manpower in special areas;

3) the need to adjust a faculty base developed during a period of expansion, to a more stable base in the number of students, together with measures which will take into account the age distribution of faculties in relation to present and future needs;

4) the need for funding arrangements which will more adequately reflect the different functions of the universities;

5) the attempt to meet faculty expectations and appropriately reward faculty in a period of change and straitened resources; and

6) the cardinal role of universities in the development of new knowledge in scientific and technological fields and in relating this development to its impact upon society and human values. Paradoxically, our universities are being required to respond to changes which in large part they themselves originally generated.

As a consequence, the universities are clearly exhibiting symptoms of stress. Funding formulae which served well in an era of expansion function much less adequately in a period such as the present. There are complaints of inequities in the distribution of funds, and of undesirable competition for numbers of students. Instead of providing incentives for change and development, under current circumstances the funding mechanisms appear to create disincentives. There is mounting public concern over the apparent inability of the universities to develop, to the degree deemed desirable, a coherent and effective plan to rationalize the deployment of available resources. The deteriorating state of physical facilities and of teaching and research equipment is also of concern. This problem is compounded by the fact that equipment not only deteriorates but becomes rapidly obsolescent as

---

2. 1962 figure from D.B.S. *Canadian Universities Income and Expenditures 1964-5.*
1982 figure from *Financial Report of Ontario Universities 1982-83.* Committee of Finance Officers – Universities of Ontario.

3. CFRUO, p. 19.

technology advances and the "sophistication factor" in research increases. Furthermore, there is the inability of our universities to fund adequate numbers of faculty positions in fast emerging new fields–an inability, in the recent words of the President of the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC), which is "clearly the weakest link in the whole chain of university research and development endeavour."[4]

Concerns such as those mentioned regarding the well-being of universities and the consequent need for change or "restructuring" are by no means confined to the province of Ontario. For example, very drastic system restructuring, occasioned in some countries by severe reductions in funding levels, have been taking place in the Netherlands, the United Kingdom, Sweden and Australia. In several other Canadian provinces, funding pressures are causing individual institutions to effect an outright elimination or a substantial scaling down of programs.

If the above noted stresses are symptoms of some disorder, what is the diagnosis? We would hazard the suggestion that a quite fundamental problem is not so much an unwillingness on the part of our institutions to adapt to rapidly changing circumstances, or to meet new demands and challenges, as it is constraints on their capacity to do so. While keeping an eye on the need for quality, on the many problems associated with accessibility, and on the complex matters of funding and planning, we shall also need to keep watch on the pervasive issue of providing the universities with adequate powers of adaptability to deal with the needs and opportunities of a new era.

1.3 Assumptions and Approaches to the Inquiry

1.3.1 *Context*

At the outset, the Commission wishes to emphasize that we have *not* been asked to conduct a cost reduction exercise. Rather, while charged to protect the integrity of our institutions, our mandate is to suggest ways of improving the overall quality and effectiveness of the system as it prepares to face the demands and opportunities of a new social and economic order. We have been reminded of the limitations on the public purse, but we have interpreted the statement about funding increases in the introduction to our terms of reference to mean that the current level of aggregate real funding would at least be generally maintained. This represents an intermediate level of projected aggregate public funding for Ontario universities which lies between the two major alternatives considered by CFRUO: either a substantial increase in public funding or a continued further progressive reduction.

1.3.2 *Objectives*

The Commission sees no need to open debate on the fundamental objectives of the system. Following earlier affirmations by OCUA and CFRUO, and indeed acceptance by Government, we take them to be five in number, namely:

- to develop a more educated populace;
- to educate and train people for the professions;
- to provide study at the highest intellectual level;
- to conduct basic and applied research, including development and evaluation;
- to provide service to the community.[5]

1.3.3 *Concerns*

Our examination will focus on four major concerns, shaped by our terms of reference.

Given the Minister's declaration that "both government and the universities are agreed that above all, excellence must remain the highest priority for our universities," we shall put first the maintenance and enhancement of *quality*.

Secondly, we shall address a number of questions related to *accessibility*, examining in particular access to undergraduate general education, to professional programs, and to graduate studies.

Our terms of reference enjoin us to develop "a plan of action to better enable universities to adjust to changing social and economic conditions." Here we have a third concern, namely, that relating to *adaptability*, i.e., the capacity of the universities to deal adequately with newly emerging needs and challenges in the economic realm as well as with persistent issues of a socio-cultural type.

---

4. Presentation by G. M. MacNabb, to the Corporate-Higher Education Forum, Toronto, Ontario, May 3, 1984, p. 13.
5. CFRUO, pp. 1-2.

Fourthly, and in the light of discussion of these three concerns, we must examine the complex matter of ***balance***, of what is the best overall pattern of investment of available resources, and hence of the directions in which our universities should move and the emphases by which they should be shaped. We shall link the issue of balance with the central question of the ways in which the existing and future ***differentiation*** of the universities might best be supported.

Following our treatment of balance and differentiation, we shall explore in our concluding sections the implications arising for (1) possible revisions of present funding arrangements and (2) possible changes in structures for overall planning and co-ordination.

1.3.4 *Alternative Approaches*

In organizing our inquiry, we are aware that most of the issues are intertwined. Few can really be dealt with in isolation from the remainder. Necessarily, our approach must be largely linear or *seriatim*. If respondents wish to present their views according to some alternative scheme, they should feel free to do so.

Moreover, we recognize that some will not wish to address all of the issues and alternatives but only certain component parts of the questions. We ask that responses fall within the general context of the inquiry and that they relate to our assigned tasks and major concerns.

2.0 QUALITY

2.1 Quality Assessment

As noted, the need to maintain and enhance quality is a matter of "the highest priority for both universities and Government." A strong thrust towards excellence is regarded as "vital to the future of the universities and the people of Ontario."

This call to excellence is coming at a time when universities, industry and the public are expressing concern that quality has been impaired. We therefore ask a set of questions designed to help evaluate the current quality of the universities with respect to their five major functional responsibilities referred to in section 1.3.2, namely:

- undergraduate education
- professional programs
- graduate education
- research and development
- service

QUESTION 1.

In respect of quality, in which of the above areas of endeavour are the universities seriously deficient? If in several, where are the difficulties most pressing? By what objective criteria should impairment of quality be judged?

2.2 Quality: Maintenance and Enhancement

In considering measures to maintain and enhance quality, we raise the following questions:

QUESTION 2.

To the degree that better deployment of existing resources would enhance quality, what remedies should be sought? What impediments to better utilization of resources exist at the institutional level? At the province-wide level? Do they lie, for example, in present funding arrangements? in overall planning and coordination mechanisms? or in both?

QUESTION 3.

To the extent that increased resources would aid quality, and in view of the need for prudent use of the public purse, what other options should be explored? Here the Commission would welcome any suggestions regarding ways (a) to effect better liaison with and (b) to elicit greater support from the private sector.[6]

QUESTION 4.

Are there potential uses (not yet adequately exploited) to which new information and communications technology might be put to enhance the quality of instruction and research?

QUESTION 5.

Are there ways of building up and making more adequate use of inter-institutional networks of information and communications that would improve the scope and quality of instruction and research without the need for geographical relocation?

QUESTION 6.

Our terms of reference ask us to investigate the appropriate role of highly specialized, designated-purpose institutes which would be centres of specialization. Initiatives in this direction are being undertaken by various federal agencies (for example, by NSERC and the Office of the Secretary of State), by the Ontario government[7] *and by the private sector.*[8] *What considerations should the Commission keep in mind in assessing the appropriate role of such institutes? What will be their effect on quality? Do they present some problems or disadvantages of which we should be aware? What should be the relations between such institutes and their host institutions, the universities?*

---

6. The Commission is examining with interest the recent volume, *Partnership For Growth*, published by the Corporate-Higher Education Forum, May, 1984, which provides much useful information on this subject.

7. As outlined in the Speech from the Throne and in the Budget, 1984. A recent example of provincial initiative is the provision of funding for expansion of the Institute of Computer Research at the University of Waterloo.

8. A partial list of "university-based interface institutes" involving private sector support is provided in Exhibit 3.1 of *Partnership For Growth*. See also Appendix IV of that publication for a list of government-sponsored "interface institutes."

3.0 ACCESSIBILITY

3.1 Enrolment and Capacity

3.1.1 *Current Conditions*

Overall enrolment in Ontario universities rose at a very steep rate between 1961-62 and 1971-72 and reached a new peak in 1976-77. In the following two years, there was a decline, considered by many to be only the first stage of a substantial downturn arising from demographic factors alone. Subsequently, after moving across a quite shallow valley, enrolment has resumed its upward climb to its present all-time high.

This recent advance has revived concerns about overall capacity. By the fall of 1983, most universities, some for the first time, had established limits on admission to first year in all programs. Consequently, the issue of accessibility (were qualified applicants being denied the promised opportunity to enter university?) has become prominent and hence the Commission will examine the entire issue.

The Commission has found that reliable information on this matter is not available. We have been told that a number of qualified applicants did not register, but *why* they did not do so is still a matter of conjecture. In concert with COU and with the Ministry of Colleges and Universities (MCU), the Commission has therefore launched an extensive study designed to ascertain (among other matters) how many of these students did not receive offers, how many received offers but did not accept them, and if so what were their reasons for not enrolling.

Pending the results of this study, which is designed to ascertain the current dimensions of the problem, the Commission wishes to raise a number of issues.

3.1.2 *Future Enrolment Levels*

The Commission has examined closely the 1983 COU study, *Participation Rates and Future Enrolment in Ontario Universities*. As the report points out, there are two factors which affect enrolment from any age group: the size of the group and the participation rate for that group. In that report, the Committee on Enrolment Statistics and Projections (CESP) concluded that there would be a decline in the numbers of entering students aged 18-24 (the traditional group from which the universities draw their enrolment) until the late 1990's. A complicating factor arises from the proposed changes to the secondary school curricula. If these changes are implemented, then due to the double cohort phenomenon the numbers of eligible secondary school graduates in the late 1980's will dramatically increase over those which would otherwise have been eligible. As a result, the drop during the 1980's will not be as marked, but there will be a sharp decline at the beginning of the next decade as a result of the decrease in the size of the 18-24 age group. Regardless of changes to secondary school curricula, university enrolment is predicted to fall during most of the 1990's until demographic factors once again increase the pool of school graduates.

The CESP study included data on participation rates which showed that the participation rate for the 18-24 age group in Ontario had increased from 1979 onward and in 1982 was close to the maximum experienced in 1976. (Revised data now available suggest that in 1983 the participation rate marginally exceeded the previous 1976 peak.) Other studies by D. K. Foot[9] suggest that various economic and social factors will lead to even higher participation rates in the late 80's and early 90's. It is possible, then, that the CESP "base case" enrolment projection which used a weighted average of participation rates placing greater emphasis on more recent years, may represent a conservative estimate.

QUESTION 7.

In addition to any comments concerning the COU analysis, we would like to receive opinions on other factors that may affect enrolment. What changes in the social and economic context, for example, may influence it? and to what extent? How may possible adjustments for greater equity among various social and economic groups affect demand? What may be the impact of the revised high school curriculum? How serious will be the effect of the "double cohort", and what measures should be taken to cope with it?

---

9. See, for example, David K. Foot and Barry Fervin, "The Determinants of Post-Secondary Enrolment Rates in Ontario." *The Canadian Journal of Higher Education*, Vol. XIII, No. 3, 1983, pp. 1-22.

3.2 Accessibility to General Education

3.2.1 *Basic Policy*

Basic governmental policy, established over two decades ago, has been to ensure that no student who has the requisite capacity will be deprived of the opportunity to find a place in some program of study in some university in Ontario, but not necessarily in the program or university of first choice.[10]

Until 1968, the standard of academic eligibility required possession of the Secondary School Honours Graduation Diploma with an average of 60% on province-wide examinations over a specified set of traditional "academic" subjects. After 1972, secondary school curricular choice was liberalized and students were not required to follow as tightly prescribed a course of study, although prerequisites for entry into specific programs at various universities have obviously restricted freedom in respect of admissibility.

3.2.2 *Academic Aspects*

The Commission recognizes that changes are impending which may affect standards of eligibility to enter a program of general education. In the meantime, we invite responses to questions relating to present standards of eligibility.

QUESTION 8.

How different is the present standard of eligibility from that which was in force when the policy of accessibility was initially promulgated? If the standard is not as exacting, how far does the change arise from liberalization of the range of subjects presented for admission? and how far from alteration of marking or reporting standards? What evidence is available to help the Commission determine answers to these questions?[11]

QUESTION 9.

Under the present system of determining eligibility, are there variations in school standards which produce inequities? Are some students with requisite capacity consequently being denied admission altogether, or denied admission to programs of their choice?

QUESTION 10.

If there are problems relating to grade inflation and equity, what remedies are available? Should we recommend a return to something like the former province-wide system of examination across an appreciable number of academic subjects? Or would it be sufficient to restrict such examination to (say) tests of achievement in language (English or français) and mathematics, supplemented by teachers' marks and school reports?

3.2.3 *Alternatives in the Admissions Process*

QUESTION 11.

With respect to accessibility to general education, should we opt for an approach which would permit student entry to university on a broad or generous basis but rely on in-course screening to graduate only those who are clearly qualified?

Or should we make the admission process more selective in the expectation that a high proportion of those admitted will graduate?

In actual practice our institutions appear to be differentiated in their degree of selectivity at entrance. (See Part II Section 3 of Background Data).

Should the different approaches above be formally recognized and even accentuated?

QUESTION 12.

Would it be desirable (as another aspect of differentiation) to provide places for a higher proportion of students in the Colleges of Applied Arts and Technology?

---

10. In her address to the Legislature, the Minister refers to the remarks of the Honourable James Allan, then Treasurer of Ontario, who in announcing a new student aid program in 1959 stated that "the government's objective was to insure that no student who has the capacity will be deprived of the opportunity of attending university and developing his talent to the fullest possible extent."

11. The Commission is familiar with a study carried out at McMaster, by L. G. Allan et. al., entitled *An Examination of Performance of First Year Students at an Ontario University*, which was also published in the *Canadian Journal of Higher Education*, Vol. XIII, No. 3, pp. 37-54, and which cites some evidence concerning grade inflation.

3.2.4 *Range of Institutions*

QUESTION 13.

What should be the range of institutions to which access ought to be available? How adequate is the current policy of providing access to at least some university anywhere in the province, but not necessarily the university or program of first choice?

Alternatively, should there be more explicit recognition of a regional component in the policy?

How far should accessibility to institutions be possible on a still more localized basis? Could such accessibility be facilitated instead by technological developments in distance education?

3.2.5 *Part-time Students*

The Commission recognizes that there is a substantial proportion of university students outside the traditional "college age group", who are pursuing studies on a part-time basis. Others are engaged in recurrent education.

QUESTION 14.

If accessibility is a problem for these students, what alternative forms of credit study might be of assistance? Do technological developments in distance education offer new avenues which should be more fully exploited?

QUESTION 15.

What are the likely future demands for courses for part-time on campus students, part-time off campus students, and distance education?

3.3 Accessibility to Professional Programs

We turn now to issues relating to access to professional programs.

3.3.1 *Manpower Planning*

The Commission is well aware of the problems encountered in trying to make accurate projections of future "manpower needs", particularly at a time of rapid change in the economy and in society.[12] We realize also that in various fields of professional education, graduates are produced who may not practice the profession for which they are ostensibly trained but who have nevertheless profited greatly from the education they have received.

At the same time, we hear many warnings from eminent authorities in industry, for example, of existing or impending shortages of trained professionals–shortages which may affect our capacity to keep up with the rapid pace of technological change.[13]

QUESTION 16.

How far is it wise to develop long term manpower plans for future enrolment in professional disciplines? How do we avoid the dangers inherent in such planning? Should we let market forces create and shape student demand, and then respond to it as best we can? Is the best course of action one directed to ensuring that the universities collectively carry sufficient reserve capacity to adjust quickly to surges in demand? If so, what margin of resources should be built in? Are there impediments in the structure or functioning of the system to creating such reserves?

How applicable is the expedient of providing special one or two year upgrading courses to meet short-term surges in demand?

3.3.2 *Areas of Possible Overproduction*

QUESTION 17.

If there are problems of overproduction of graduates in such fields as Education, Law, Dentistry and Medicine how serious are they? How should we go about the problem of defining social and economic needs in these areas?

---

12. In the health manpower field, both government and non-government agencies have carried out studies of the problems and difficulties in developing manpower policies. See *Medical Manpower for Ontario*, Ontario Council of Health, 1983. See also *Report of the Task Force on Medical Manpower*, Council of Ontario Universities, 1982.

13. In his speech to the 1984 Annual Meeting of Northern Telecom Limited, Mr. Walter F. Light, Chairman and Chief Executive Officer of the company, identified our chief vulnerability as "the lack of a constant flow of trained people in the many disciplines of the Information Age. This shortage of trained people could do more, in the long-term, to undermine the future of the North American economy, than the activities of our international competitors, the size of the deficit in both countries, and the level of interest rates, combined."

QUESTION 18.

If reductions were proposed, of what order of magnitude should they be? Should they be imposed on a relatively proportional basis across existing faculties? Or would it be preferable to effect reduction by closure of one or more faculties?

3.3.3 *Areas of Possible Underproduction*

QUESTION 19.

Are there certain fields where the output of graduates is inadequate to meet existing demands? or highly probable future demands? What evidence is available to support such conclusions?

3.3.4 *Regulation of Professional Programs*

Several alternatives seem available as regards the mode of regulation of output in certain professional programs.

QUESTION 20.

What would be the advantages and disadvantages of specific legislative intervention to modify university charters, in such a way as to eliminate the offering of certain disciplines in particular institutions, with institutional autonomy maintained within the scope of the revised charters?

Would it be preferable to leave adjustment and regulation in the hands of a central body, with adequate powers to monitor and control student intake through funding or other means?

Alternatively, is it better to let market forces rule, but facilitate adjustments through funding incentives? Is it feasible to move even farther in the direction of "deregulation"?

3.4 Supply and Demand–Graduate Programs

Graduate program planning and funding has been a focus of concern (and some considerable controversy) at least as far back as the 1966 report of the Spinks Commission. The COPSEO study contains some important and still highly relevant observations on this matter, as does also the CFRUO report. The Commission is aware of OCUA advisory memoranda bearing on this topic, and has noted with interest the issues and recommendations contained in Advisory Memorandum 83-VIII.

At this point, we wish to raise only certain questions having do with a balance between supply and demand.

QUESTION 21.

Is the system adequately accommodating current demand? Do we need to take measures to increase the supply of post-graduates in certain areas of critical importance to a changing society? What are the major impediments to such an increase? Are there new and developing areas of research and development to which more attention should be directed?

3.5 Special Accessibility Concerns

3.5.1 *Studies of Accessibility*

Previous studies such as COPSEO and CFRUO have commented at some length on the matter of equality of access for all social and economic groups within the province.[14] Realizing that circumstances change, the Commission has authorized the preparation of a study paper to review the present situation and to identify issues to be considered and factors that operate in determining the participation rates of various social and economic groups.

3.5.2 *Franco-Ontarian Accessibility–and Related Issues*

This is one of the specific issues of "accessibility" which the Commission must address.

QUESTION 22.

What are the possibilities for more effective employment of modern technology to establish networks among the University of Ottawa, Laurentian University and Glendon College to improve Franco-Ontarian access? In this context, how might distance education be more effectively developed?

Should policy move towards the development of a full range of general and professional programs in French in one major institution, such as the University of Ottawa?

What are the possibilities – and problems – in accentuating the development of courses taught in French in universities which at present are English language institutions in order that those students who have experienced immersion courses in French may maintain their facility in that language?

---

14. COPSEO, pp. 39-90 and CFRUO, pp. 11-12.

3.5.3 *Other Groups*

We might reiterate at this point the comments contained in the CFRUO report, namely, that:

> "increasing resources to the universities will not guarantee that all social and economic groups will be adequately represented among the students enrolled in our universities. Interest in university education is affected by many attitudinal and motivational factors that cannot directly be influenced by the universities. These include family attitudes, peer group pressure, adequacy of early schooling, and other broad social issues."[15]

With respect to the participation of women in our universities, the Commission notes that there has been a steady and gratifying improvement, as indicated in Part I, Section 3 of the *Background Data*. Concerns remain over such groups as persons of native origin, residents of remote northern areas, and the handicapped.

QUESTION 23.

With regard to these latter groups, what remedies should be sought which lie within the ambit of the university system? For instance, with respect to improving access for residents of remote regions, could the techniques of distance education be more effectively utilized? In making better provision for the handicapped, should we develop in our eventual proposals for greater differentiation of the system the concept of designating one or more universities as centres offering special facilities to enable the handicapped to profit more fully from the advantages of a university education?

---

15. CFRUO, pp. 11-12.

4.0 ADAPTABILITY

4.1 The Importance of Adaptability

Among the major concerns which have impressed themselves on the Commission during our preliminary assessment of the universities in Ontario is the call from government, from industry and from university circles as well, for the taking of measures which in addition to enhancing quality will also improve the capacity of the system to adapt to the requirements and challenges of a new era.

The urgency of this issue has been underlined in a number of speeches by industrial leaders. For example, as Walter F. Light, Chairman of Northern Telecom Limited, has noted, unless our universities "accept the challenge to create new generations of workers and managers who understand and use the new technologies, our efforts to renew our economy will fail."[16]

In another context, he has remarked that our "crisis in human resources" is not simply a matter of the quality and quantity of our engineers. "It is also the quantity and quality of our writers, our philosophers, our social scientists, our political scientists, our psychologists, our historians, our mathematicians, our accountants, and many others. All disciplines are important to our future, even if some are more important than others, at a given moment in time."[17]

While the creation of "new generations of workers and managers" has marked impact on all educational programs of the university – general, professional and graduate – there are other dimensions to the challenge. The Provincial Treasurer and Minister of Economics, for example, in his March 1984 publication, *Economic Transformation: Technological Innovation and Diffusion in Ontario*, has drawn attention to the essential role of universities in facilitating innovation and diffusion of research results and the crucial role they play in maintaining basic expertise in fields that could become important in the future. Special "innovation centres" associated with universities may constitute an important model for meeting the challenge of assisting innovation.[18]

Institutional adaptability is critical not only in respect of meeting the needs of the newly emerging economic order; there are other concerns as well, which if not new are at any rate increasing in degree of urgency and importance. Adaptation of new technologies in the field of distance education for those persons living in remote areas is another example, as is innovation over the entire range of issues associated with improved accessibility to educational opportunity for Franco-Ontarians. The problem of improving access for persons of native origin is yet another important consideration.

Universities are aware of their responsibilities and frequently are eager to introduce new programs or to redirect existing programs. In many instances, however, they are inhibited or frustrated in making such changes by various factors, including the present modes of public funding and coordination of universities.

4.2 Assessment of Adaptive Capacity

QUESTION 24.

The Commission welcomes any comments regarding the issue of the existing capacity of our universities to adapt to new challenges and opportunities in the areas mentioned above, or in other fields. In what respects is the system most deficient? and for what reasons?

4.3 Possible Remedies

To the extent that impediments to adaptability exist either in present funding arrangements, or in overall planning and co-ordinating processes, remedies must be sought in longer range structural modifications. Such issues and alternatives will be raised in subsequent sections of this paper. In what follows in this section we concentrate on the issue of faculty and staff complements. While the following discussion deals with faculty (since data on them are more readily available) any proposal that might be developed would apply equally to staff.

The figures in Part I, Section 6 of the *Background Data* display the age profile of the faculty in the system and illustrate the widely recognized fact that the current age structure of faculty leads to very few retirements in the near future and thus to very few openings for new faculty, especially when

---

16. Address to the Queen's University Council, 1983, p. 7.

17. Speech to the 1984 Annual Meeting of Northern Telecom Limited, p. 5.

18. *Economic Transformation: Technological Innovation and Diffusion in Ontario*, Ministry of Treasury and Economics, May, 1984, p. 38.

overall enrolment is likely to be static or shrinking. Given a situation of little growth in numbers and few positions coming available as a result of retirement or other forms of attrition, it is clear why universities have difficulty in responding to new challenges and opportunities.

Even without the need to respond to change, universities should be planning the introduction of younger faculty into the system in anticipation of the greater than normal retirement rate that will take place in the decade of the 90's as the "professor boom" cohort of the late 60's and early 70's reaches retirement age.

Given the need to introduce young faculty in anticipation of above normal retirement rates in the 1990's, the need to recruit new faculty in areas of expansion, and the need for increased flexibility in the management of institutions, one possible alternative is the creation of a special one-time "Adjustment Fund."

Such an Adjustment Fund would assist in phased retirements, reduced responsibility appointments, and faculty transfers to deal with one or more of the following changes:

- graduate program closure or major adjustments
- professional faculty closure or major adjustments
- adjustments of particularly low student-staff ratios
- differentiation of some institutions in the direction of becoming primarily universities for regional accessibility, with consequent changes in functions and in teaching loads.

The resulting savings would be used to set up a fund for:

- new areas of program development
- recruitment of additional faculty in areas of priority
- appointment of appreciable numbers of younger faculty, with a view to "bridging" to the 1990's, at which time greater numbers of faculty may be required to replace the ranks of those who will then be retiring.

The Commission will be studying the appropriate roles and size of such an Adjustment Fund. Certain questions arise regarding the introduction and operation of such a fund.

QUESTION 25.

Given that an institution was successful in applying for support from the Adjustment Fund should that institution be entitled to retain all or part of the savings realized by the fund or should all savings be held centrally for redistribution among the universities?

QUESTION 26.

Would there be other applications of such funding, in addition to those suggested above? What advantages would such a fund produce in the direction of enhancing adaptability? What disadvantages would there be? What guidelines might be necessary for the best utilization of such funds?

QUESTION 27.

To what extent may the implementation in April 1985 of the provisions of the Charter of Rights accentuate the problem of the faculty age distribution and lessen the utility of the above proposal? Should legislative action be taken to defer the implementation?

4.4 Allocation of an Adjustment Fund

In respect of managing an Adjustment Fund, there appear to be three major alternatives, namely:

- institutional choice, within some broad guidelines;
- more specific allocations by some intermediary monitoring or executive agency, after review of institutional applications, and possibly with the assistance of special academic advisory panels;
- allocation directly by the Ministry of Colleges and Universities.

QUESTION 28.

Which of the above three alternative modes of allocation seems to be the most desirable? Are there still other alternatives to consider?

5.0 BALANCE–AND DIFFERENTIATION

5.1 Questions of Balance

One of the major concerns of the Commission must be the question of striking an optimal balance of the manifold functions or tasks of the universities with the available resources.

An appropriate balance is required for resource allocation among the five basic objectives. For example, should more resources go into graduate training and research, and less to general education? From another perspective, how should we strike a balance between the support of all of these objectives, which entails some *dispersion* of effort to meet at least basic requirements, with the thrust towards quality, which demands some degree of *selectivity* and concentration of effort?

From yet another point of view, there is the matter of balance as among institutions, or between different types of institutions. For instance, should relatively more resources be directed to support of our research-intensive universities, or to those institutions whose emphasis is more in the direction of providing general education?

Again, within a given institution, balance must be sought between the needs of general education and those of specialization.

Still another aspect of the issue of balance lies in the reconciliation of the demand for accountability in the use of public funds, and the importance of autonomy at the institutional level, with its associated values of vitality and flexibility.

The Commission invites comments on these matters. By analysis of such responses on the issue of balance we shall be better able to ascertain the *pattern* for greater differentiation and appropriate methods of *implementation* of that pattern.

QUESTION 29.

Are there other important aspects of "balance" in addition to those outlined above? Are there additional criteria or emphases which the Commission should keep in mind?

5.2 Differentiation: Centres of Specialization

5.2.1 *Existing Patterns of Differentiation*

As already noted (in Section 1.0) our interest in balance is closely linked with the question of differentiation. Differentiation may involve the creation of special purpose *institutes*, to which we have referred in the preceding section on quality. The Commission is also requested to consider more specialized and hence more highly differentiated roles for *institutions*, with a view to increasing the ability of the system to make strong thrusts in "areas of intellectual and social importance."

Before proceeding to discussion of this topic, the Commission wishes to observe in the first place that differentiation need not always involve specialization of functions. A given institution may be "different" not so much in respect of *what* it does, as in respect of the *manner* in which it discharges its mission.

Secondly, concentration upon specialized subject areas within an institution might well relate primarily or even wholly to the range of professional programs, graduate programs and research, without eliminating a coherent core of arts and science undergraduate programs within each university.

Thirdly, we note that as the individual universities in Ontario have evolved over the past two decades a considerable degree of differentiation has already developed as the result of particular institutional emphases. Part II of the *Background Data* gives some indication of how differentiated they have already become. For instance, there are wide variations in terms of the range of undergraduate, professional and graduate programs offered and the concentration of enrolment in these programs. There are as well significant variations among institutions in the average entrance marks to their programs and in the proportion of Ontario scholars among their entrants.

While externally funded research by no means covers the full range of scholarship and research within each university, it is clear that there are significant variations among Ontario universities in respect of the areas in which externally supported research is concentrated and in general research intensiveness, as indicated by externally funded research as a ratio of operating budget. Some are more heavily involved in industrial liaison arrangements.[19] As the CFRUO Report indicated, many

---

19. See the listings in *Partnership for Growth*.

universities, particularly those in small centres, also provide distinctive and important services to meet the special needs of their local or regional communities. A fundamental issue the Commission will have to consider is not simply whether there should be a differentiation of institutional roles among Ontario universities, but what benefits and problems would flow from a *greater* differentiation, the forms of further differentiation which might be desirable, and the appropriate funding arrangements to support this development.

5.2.2 *Methods of Identification*

QUESTION 30.

If the development of centres of concentration is to be accentuated, in order to enhance quality and adaptability, and to make possible strong thrusts in "areas of intellectual and social importance," how should we define "strength"? Could ranking schemes be devised, or peer group assessments of some type be utilized? How far should evaluation be on the basis of existing strengths, and how far on that of prospective faculty strengths? Would institutional self-evaluation be feasible? or would judgments have to be made by some external agency? How should we take proper account of newly evolving patterns of roles and inter-relationships among universities, industry and governments? To what extent should the focus of particular universities be related to the distinctive requirements of regional development, especially for example in Northern Ontario?

5.3 Differentiation: Forms of Categorization of Institutions

Greater differentiation of institutions involves several alternatives as to the *forms* by which categorization could be effected.

5.3.1 *By Institutional Character*

Such classification might take the form of considering the general character of our institutions. Some suggestions along this line were developed in the CFRUO report–admittedly in the context of a restructuring necessitated by marked financial exigency. Nonetheless, the conceptual scheme therein outlined may be of some relevance at the present juncture, namely, the idea of "one comprehensive university capable of offering a very broad range of high-quality programs at all degree levels," of a group of "full service universities offering a more restricted range of high-quality programs at all degree levels," of four or five "special purpose institutions," and finally of a set of institutions offering "high-quality undergraduate instruction in arts and science and perhaps the early years of programs in high demand, such as engineering and business."[20]

5.3.2 *By Sectoral Areas*

At the *graduate* level, there has been an effort by OCUA to discriminate among our universities by sectoral areas of involvement. In its recent Advisory Memorandum 83-VIII, OCUA notes that this approach has been a failure. Are there variations of it which might be attempted?

5.3.3 *By Program*

A third approach would be via appraisal (and hence approval of funding) of *individual* programs. In principle this could be applied to programs at one or more or all levels of university education. Such an approach appears to be that selected for graduate programs by OCUA in its Advisory Memorandum 83-VIII. Institutional differentiation would be a *resultant*, determined simply by the aggregate of program approvals.

5.3.4 *By a Composite Method*

Conceivably, there might be developed some appropriate method involving a combination of two or more of the above. (The University Grants Committee in the United Kingdom appears to be moving in such a direction.)

5.3.5 *By Current Pattern*

Finally, there is the current pattern, in which no formal categorization has been established, although in practice (as already noted) considerable differentiation has evolved among the universities of Ontario.

QUESTION 31.

Which of the above ways of achieving differentiation is most likely to be effective?

---

20. CFRUO, pp. 43-44.

5.4 Methods of Role Definition

5.4.1 *Institutional Self-definition*

Here one might consider two options: a method under which institutions might identify their own roles, but having done so are left to their own devices to implement their chosen roles by adjusting to market conditions; and a second, under which institutions are required to meet certain criteria in order to qualify for public funding for the roles which they choose.

5.4.2 *Collective Self-definition*

Under this option, the task of role definition would be left with the Council of Ontario Universities. The Commission realizes that the Council has hitherto found itself unable to discharge such a function. Would the situation perhaps be materially altered, however, if it were made clear that in default of action by COU, role differentiation would be imposed by some external authority?

5.4.3 *External Definition*

An external body could define institutional roles. If so, what method might it adopt? Would peer group advisory judgments be suitable and necessary? What type and composition of agency would have sufficient independence and academic legitimacy?

QUESTION 32.

The Commission invites comments on the above alternatives. Are other possibilities available? and which is most practical and desirable?

5.5 Modes of Implementation

Whatever pattern of differentiation may eventually be recommended, there remains the matter of implementation.

5.5.1 *Legislative Action*

It is conceivable that legislative action might be appropriate or necessary. This could take the form of a one-time intervention to alter some or all of the university charters, so as to define the vertical and horizontal scope of each university, with such action to be followed by resumption of institutional autonomy.

5.5.2 *Financial Incentives*

An alternative mode would be to revise present funding arrangements, so as to provide financial incentives and disincentives which would influence institutions to shape themselves in desired directions.

5.5.3 *Institutional Autonomy*

This third mode would be a continuation of the current arrangement, which has led to a considerable degree of differentiation. Is it adequate to meet the needs of the future? Would total deregulation, relying even more on institutional autonomy and initiative, lead to greater efforts by institutions to define their own more highly differentiated roles?

QUESTION 33.

In subsequent sections on funding arrangements and planning and co-ordinating structures, questions related to the above alternatives will recur. At this point, however, the Commission would also welcome comments and advice. For instance, are any of the suggested modes outside the realm of feasibility? Which is most desirable? Would a system of financial incentives enable institutions to respond effectively? or would other measures also be required, such, for example, as directives from some agency above the system?

6.0 FUNDING ARRANGEMENTS FOR DIFFERENTIATION AND ADAPTABILITY

To the degree that restructuring and greater differentiation will be necessary to satisfy the concerns we have been exploring, we must consider alternative funding arrangements and what impact these would have on the functions of the universities.

Furthermore, our terms of reference ask us:

(i) to ensure "an adequate and measurable basis for public accountability while enabling the universities to remain autonomous in the governance of their affairs."

(ii) to investigate "the possible separation of research funding from instructional funding, so as to ensure a harmonious blending of provincial and national objectives in research carried out in universities."

(iii) to recommend "appropriate tuition fee policies that reflect on the one hand accessibility policies recommended by the Commission and on the other equitable levels of student contribution."

6.1 Accountability and Autonomy

When formula financing was introduced into the Ontario system, it was believed that it would serve accountability by tying funding to enrolment, and autonomy by providing block grants to universities who were given freedom to apply these funds according to institutional academic priorities. Formula funding in Ontario has undergone a number of changes but it remains an open formula with all public funds distributed according to a known process.

This situation is in contrast to other jurisdictions such as the United Kingdom where the block grant, although partially related to enrolment, also contains a discretionary component. Other jurisdictions employ more complex formula funding schemes, utilizing a number of formulae each related to a separate factor in addition to student enrolment.

QUESTION 34.

As regards accountability, is it desirable to build in a greater range of criteria into public funding arrangements? Would such a development threaten an appropriate degree of institutional autonomy? Could a balance be maintained by maximizing institutional choice rather than resorting to regulation?

6.2 Separation of Research and Instructional Funding

When formula funding was introduced the higher weights assigned to doctoral programs were intended to provide funds not only for the instruction of graduate students but also to cover the overheads implicit in research programs. While initially the use of graduate enrolment as a proxy for the indirect costs of research worked quite well, a number of factors have combined to make the present arrangement unsatisfactory.

One obvious factor is the decline in real resources assigned to graduate support by the existing formula. This decline results from a combination of an overall reduction in per capita funding plus the heavy discounting (previously 2/3 now 3/4) of new graduate enrolment for funding purposes. A second factor is the increasing cost of research in the experimental sciences, which requires large capital and equipment investments and support services that are not directly related to numbers of graduate students. A third factor is that the direct costs of research (other than faculty salaries) are in most cases borne by agencies external to the Province and certainly external to the Ministry of Colleges and Universities.

The last factor is important since it has increasingly made it necessary for our research-intensive universities to cover the indirect costs of research activities from funds primarily designed for the support of instruction. Recent studies by the Canadian Association of University Business Officers (CAUBO) indicate that the ratio of indirect to direct costs of sponsored research in the Natural and Applied Sciences is approximately 50%, where indirect costs exclude the attribution of faculty salary costs in support of research and any capital costs. Of interest is the fact that the percentage for humanities, the social sciences, business and law is very similar.

The suggestion to separate research from instructional funding was developed at some length and with considerable force in the COPSEO report of 1972 and again by J.B. Macdonald (1973).[21] COPSEO pointed out some of the undesirable steering effects of the then existing financing formula, and the impediments it created in the way of desirable harmonization of provincial and national objectives in research.[22] It also made an important distinction between those kinds of research and scholarship which are essential to teaching and which in its opinion should continue to be funded as a charge on instructional costs and those heavily-capitalized activities which involve non-teaching functions.

QUESTION 35.

What problems would be encountered in a further separation of research from instructional funding? What advantages and disadvantages would there be in so doing? What might be the potential impact upon institutions with respect to stability of funding and institutional coherence? Would such a move accentuate differentiation? and if so in appropriate directions? Would it facilitate greater alignment of orientations between provincial and national interests in research?

6.3 Funding of Indirect Costs of Research

In this area several possibilities might be developed.

6.3.1 *Full Coverage by Federal Agencies*

Under this option, full coverage of indirect costs by federal agencies might be offset by a corresponding reduction in EPF financing for post-secondary education from the federal government. Alternatively, full federal coverage of indirect research costs might be in addition to maintenance of the current level of EPF transfers and federal financing of national research granting councils, the justification being the national need for greatly increased research support.

6.3.2 *Full Coverage by Provincial Government*

Such action would require the provincial government to make block transfers to institutions, either with no reduction or with an offsetting reduction in the aggregate enrolment based funding. The amount of the transfer might be based (for example) on a moving five year average of indirect costs incurred by the institution.

6.3.3 *Alteration of Program Weights*

Under one form of such a proposal, Basic Income Units for Ph.D. programs might be reduced from a value of 6 to (say) 4. Another variant might involve a sliding scale of weights related to quality as identified by external appraisal. The savings thus created would support a special fund to be allocated to institutions on a competitive basis, with peer review of research quality and productivity.

6.3.4 *Current Method*

The system would continue to function as at present, i.e., with the heavy weighting of graduate enrolment as a proxy for support of the indirect costs of research.

6.3.5 *Private Sector Support*

Not so much an alternative to the above but as a companion to any of them would be the thrust towards better liaison with industry to encourage closer links with and hence greater research support from the private sector.

QUESTION 36.

Which of the above would be most appropriate? What form might implementation take? Are there other proposals worth examining?

6.4 Tuition Fees

Two main policy alternatives with respect to fees are to retain government regulation or to allow institutional flexibility.

6.4.1 *Retention of Government Regulation*

Formula fees might be maintained at approximately the current level, in constant dollar terms. Alternatively, formula fees might be increased, for example from 15% to 20 or 25% of total cost. In such an instance there would have to be corresponding increases in the OSAP program to ensure that

---

21. J.B. Macdonald, "Financing of Research in Universities." *Stoa*, Vol. III, 1973.
22. COPSEO, pp. 63-65 and 140-143.

financial barriers to accessibility are not raised. Variation of present fee differentials by program could also enter into consideration.

6.4.2 *Institutional Flexibility*

Institutions might be given freedom to set their own tuition fees. Such greater institutional autonomy would have to be coupled with institutional responsibility to provide offsetting student aid in order to maintain accessibility.

QUESTION 37.
What guiding principles should the Commission adopt in reviewing these matters? In respect of the percentage of total cost to be borne by tuition fees, what stance should the Commission take? What would be the impact of higher tuition fees upon accessibility objectives?

QUESTION 38.
Are current fee differentials between general and professional programs appropriate?

QUESTION 39.
What advantages and disadvantages might there be in allowing institutions much greater discretion in setting fee levels?

6.5 Federal Support of Universities

With the impending review of the EPF arrangements between the federal and provincial governments, changes are likely. At this stage it is not yet clear what form these changes in federal support may take. However, we pose two questions.

QUESTION 40.
What should be the relative roles of the two levels of government in "core funding" and in support and direction of research?

QUESTION 41.
In what ways could the co-ordination of federal and provincial governments in the definition of public objectives and in the support of universities be improved?

6.6 The Role of the Private Sector

Over the last two decades, the rapid expansion of universities has produced a situation in which governments have come to play a predominant role in the financial support and hence shaping of universities. Given the importance to industry of the quality and kinds of graduates produced by the universities and of university research activity, closer liaison between industry and the universities and improved support from industry would be in the long-run interest of both, and needs to be strongly encouraged. Furthermore, it would diversify the sources upon which universities are financially dependent.

We are aware of initiatives by NSERC to improve interactions between universities and industry, and of new provincial plans (announced by the Provincial Treasurer in his Budget Speech of May 15, 1984) to encourage industries to provide funds for needed equipment in universities via a matching grants program. We also draw attention to the different forms of university-industry liaison which have developed in recent years and which have been analysed in *Partnership for Growth*, published by the Corporate-Higher Education Forum in May 1984.

In addition, other forms of private sector support such as donations or bequests from alumni, other individuals and foundations need to be substantially increased. In this area it is noteworthy that the level of individual donations to universities in Canada on a per capita basis is dramatically less than in the United States.

QUESTION 42.
What further changes in public funding arrangements would encourage industry-university linkages and industry support of Ontario universities? What actions or arrangements on the part of the universities themselves would facilitate such linkages and support? To what extent would a further differentiation or specialization among universities contribute to this goal? What safeguards would be desirable to protect the integrity of the universities?

QUESTION 43.
What forms of governmental action through legislation or tax revisions would encourage greater personal or foundation support for universities? What actions should universities undertake to increase the level of such private sector support?

6.7 Operating Funds: Methods of Allocation

In exploring the range of relationships between the provincial funding authority and recipient, the Commission envisages a number of possibilities.

6.7.1 *Funding on a Discretionary Basis*

There might be a structure under which public funds would be allocated to institutions on a discretionary or extra-formula basis by some external authority with executive powers, e.g., by the Ministry itself, by some such agency as a province-wide "Ontario Board of Regents", or by an intermediary body such as the University Grants Committee in the United Kingdom. (See also Section 7.)

6.7.2 *On a Negotiated Basis*

Funding might be determined on the basis of areas and levels of enrolment and activity as negotiated between institutions and the allocating body.

6.7.3 *On an Open Formula Basis*

Funding might be determined strictly on the basis of an open formula. Such a system might rest solely on the basis of past and present enrolment, as is currently the case, or might include several formulae related to a number of factors in addition to enrolment.

6.7.4 *On a Composite Basis*

There might be a composite funding scheme, with incentives and disincentives, leaving open to institutions decisions as to the extent of their participation. For example, there might be a system involving the following elements:

- a level of *base funding* for each university, related to its basic functions.
- a variable funding component related to *changes in enrolment.*
- *supplements* for several categories, such as research, needs relating to regional accessibility, bilingual education and distance education for remote areas.
- *a matching grant* fund to encourage support from the private sector, and to reinforce where appropriate research grants from such bodies as the national granting councils.

6.7.5 *On a Deregulated Basis*

Full deregulation of operating funding is another possibility. Institutional autonomy would be maximized, leaving universities free to compete in relation to programs offered, fees charged, admission standards set, and research undertaken. Public funding, in support of instruction, would enter the picture via vouchers (federal or provincial or both) to students who would use them to pay fees set by the universities. Research undertaken would be charged on a full cost basis.

QUESTION 44.

What type of funding scheme (or combination of schemes) would be preferable?

QUESTION 45.

How satisfactory is the new funding formula introduced on an interim basis to take effect in the 1984-85 fiscal year?

6.8 Capital Funding

6.8.1 *Adequacy of Capital Support*

The issue of capital support for the universities is a most important matter. The Commission is concerned about the adequacy of support in view of the bearing it has on the ability of the universities to discharge their objectives.

QUESTION 46.

To what extent are operations currently being impaired in respect of quality, adaptability and balance by the present state of the physical plant and the levels of funding available for its maintenance and alteration, and for teaching and research equipment?

QUESTION 47.

Given a fixed amount of public funding, what should be the balance between operating and capital funds?

6.8.2 *Methods of Allocation*

With respect to methods of allocation of public funds for capital there appear to be two principal options: *ad hoc* allocations to individual institutions by the Ministry, or implementation of a capital formula based on objective assessment of needs and age of buildings at each institution. As before, incentives which could attract private support would need to accompany either form of public funding.

QUESTION 48.

What method of allocation of public funds for capital purposes is best suited to our current and expected circumstances? What incentives might be devised to secure greater private sector support in this area?

6.9 Entrepreneurial Activities

The degree to which entrepreneurial activity might be used to augment university income was discussed in the Brief of Ontario University Presidents to the Premier, *The Situation of the Ontario Universities*, November 5, 1980, pp. 1-13.

QUESTION 49.

What forms of entrepreneurial activity might universities be encouraged to undertake in order to supplement their revenues? To what extent can universities engage in entrepreneurial activities without distorting their missions of education, research and service?

7.0 INTER-INSTITUTIONAL PLANNING AND COORDINATION

7.1 Salient Issues

The Commission's fourth main term of reference requires it "to consider the need for mechanisms for regulation, co-ordination and the provision of advice to the Government, and in particular to clarify the role of the Ontario Council on University Affairs in the context of a new and differentiated university structure." As is also the case with funding arrangements, the Commission wishes to discuss measures which will enhance quality, promote flexibility over the longer range, achieve the best program balance possible, and take due account of the important correlative issues of accountability and institutional autonomy.

7.2 Basic Alternatives

Possible alternatives appear to lie somewhere in the following range:

1) Direct management by the Ministry of Colleges and Universities.

2) A province-wide "University of Ontario", with a governing "Board of Regents" and Senate empowered to effect desired differentiation of institutional function and scope for each campus.

3) An intermediary body modelled after the University Grants Committee in the United Kingdom. Such a body would have *de facto* and possibly *de jure* powers to set enrolment targets, dictate differentiation, and allocate funding.

4) At the next level one might envisage an intermediary body, something like a reconstituted and strengthened OCUA, shaping the system primarily by financial incentives and disincentives. It would retain the present advisory role of OCUA but have an enlarged monitoring function and might also be given some specified regulatory powers to serve in effect as a referee among institutions.

5) Continued operation of a purely advisory OCUA, which makes recommendations to the Ministry of Colleges and Universities concerning the appropriate level of aggregate funding, the application of the formula for funding allocations among institutions, and the approval of programs for funding eligibility.

6) Co-ordination by a voluntary collective body such as COU, acting under the sanction of direct government intervention if it failed to discharge its assigned tasks. Such a model has recently operated with some success in the restructuring of the Netherlands university system. Would COU be able to meet a similar challenge to exercise collective autonomy?

7) A relatively uncoordinated system, with a high degree of institutional autonomy. On a one-time interventionist basis, there might be resort to legislation amending university charters in the direction of a more highly differentiated structure, followed by return to the present situation of extensive institutional autonomy.

8) Finally, one can think of a complete "laissez faire" approach, or "total deregulation", under which institutions would compete in the marketplace for students armed with "vouchers". The institutions would charge the full costs of instruction and of direct and indirect costs of research. Government funding in support of instruction would be indirect through providing sufficient student support where needed.

QUESTION 50.

In the light of the Commission's terms of reference, which of the above alternatives (or variants thereon) is most feasible and best fitted to meet the future planning and co-ordinating requirements of the university system in Ontario?

8.0 CONCLUSION: A CANADIAN PERSPECTIVE

We, as a Commission, believe firmly that in reviewing the future development of the universities of Ontario, we must do so not only from the perspective of this province, but in terms of what our universities can do to promote the general development and welfare of Canada as a whole. Universities, by the very nature of their functions in generating, preserving and transmitting knowledge, have a wider than provincial significance, a significance which is also national and indeed international. While education in Canada formally comes under the constitutional jurisdiction of the provincial governments, the role of universities in research, in contributing to social and economic development, in educating highly qualified manpower, and in facilitating equality of opportunity, makes them a national concern. Their full future development, therefore, requires effective co-operation between the provincial and federal governments concerning the public definition of objectives and financial support. It is our intention to keep to the forefront in our deliberations the contribution which the universities of Ontario can make to the wider good of Canada, and we would ask respondents commenting on our discussion paper to give particular attention to this perspective.

Ces préoccupations touchant la situation des universités et la restructuration qui s'impose ne sont pas le lot de la seule province d'Ontario. Dans certains pays, par exemple aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suède et en Australie, une réduction importante des niveaux de financement a entraîné une restructuration radicale du système universitaire. Dans d'autres provinces canadiennes, pour les mêmes raisons, certaines universités doivent éliminer ou réduire considérablement certains de leurs programmes.

Si toutes ces tensions sont autant de symptômes d'un trouble, quel en est le diagnostic? Nous sommes portés à penser que le problème fondamental ne vient pas de ce que les établissements universitaires refusent de s'adapter à cette évolution rapide ou de répondre à de nouvelles exigences, mais plutôt des contraintes qui les empêchent de le faire. Sans perdre de vue la nécessité d'assurer un enseignement de qualité, les nombreux problèmes que pose l'accès aux études universitaires, ou la question complexe du financement et de la planification, nous devons également garder à l'esprit qu'il importe de fournir aux universités les moyens suffisants de s'adapter aux nouveaux besoins et possibilités d'une nouvelle époque.

1.3 Hypothèses et méthodes d'enquête

1.3.1 *Cadre de l'étude*

Dès le début, la Commission tient à souligner qu'elle *n'a pas été invitée* à effectuer un exercice des compressions budgétaires. De par son mandat, tout en protégeant l'intégrité de nos établissements, elle doit recommander des façons d'améliorer la qualité et l'efficacité du système universitaire, pour qu'il soit en mesure de répondre aux demandes d'un nouvel ordre socio-économique et d'exploiter les possibilités qu'il offre. Selon les termes de notre mandat, nous devons tenir compte de la politique gouvernementale de restrictions budgétaires. Mais nous avons interprété le passage du préambule de notre mandat sur l'augmentation annuelle des ressources publiques comme suit : de façon générale, le niveau actuel de l'ensemble des ressources publiques réelles consacrées aux universités sera tout au moins maintenu. Cela représente un niveau intermédiaire de financement public global des universités ontariennes, qui se situe entre les deux principales options envisagées par le rapport CERUO: augmenter substantiellement les fonds publics, ou continuer à les réduire progressivement.

1.3.2 *Objectifs*

La Commission ne croit pas qu'il soit nécessaire de soumettre au débat public les objectifs fondamentaux du système universitaire. Faisant nôtres les affirmations antérieures au CAUO et du rapport CERUO, acceptées par le gouvernement, nous considérons que ces objectifs sont au nombre de cinq:

- rehausser le niveau d'éducation de la population;
- éduquer et former des professionnels;
- permettre de faire des études au niveau intellectuel le plus élevé;
- effectuer de la recherche fondamentale et appliquée (y compris le développement et l'évaluation);
- offrir un service à la collectivité.[5]

1.3.3 *Préoccupations principales*

Notre étude portera sur quatre préoccupations principales, comme nous y invite d'ailleurs notre mandat.

Compte tenu de la déclaration de la ministre indiquant que le gouvernement et les universités s'accordent pour dire que l'excellence doit demeurer la priorité fondamentale des universités, notre première préoccupation portera sur le maintien et l'accroissement de la *qualité*.

Notre deuxième préoccupation portera sur un certain nombre de questions touchant *l'accès à l'université*. Nous examinerons en particulier l'accès à l'enseignement général du premier cycle, aux programmes de formation professionnelle et aux études des 2e et 3e cycles.

---

5. CERUO, p. 2.

Selon les termes de notre mandat, nous devons élaborer "un plan d'action visant à permettre aux universités de l'Ontario de mieux s'adapter aux changements sociaux et économiques". Notre troisième préoccupation portera donc sur *l'adaptation* de l'université à la société, c'est-à-dire sa capacité de répondre adéquatement aux nouveaux besoins qui surgissent dans le domaine économique, ainsi qu'aux questions permanentes de caractère socio-culturel.

En quatrième lieu, et à la lumière de l'étude des trois questions précédentes, nous devons examiner la question complexe de *l'équilibre*, c'est-à-dire la meilleure façon d'investir les ressources disponibles et, par conséquent, les voies nouvelles dans lesquelles nos universités doivent s'engager et les points importants qui orienteront leur développement. Nous relierons cette question d'équilibre à un autre point d'une importance capitale : la *diversification* actuelle et future des universités.

Après cet examen, nous étudierons en conclusion les incidences (i) de la révision éventuelle des modes actuels de financement et (ii) de la modification éventuelle des structures de planification et de coordination globales.

1.3.4 *Méthodes possibles*

En effectuant cette étude, nous sommes conscients de l'interdépendance de la plupart des questions, qui ne peuvent généralement pas être traitées isolément. Notre méthode d'analyse doit donc nécessairement être en grande partie linéaire. Les intervenants qui désirent présenter leurs observations en suivant une autre méthode sont libres de le faire.

Plutôt que de répondre à toutes les questions posées, certains intervenants ne voudront sans doute en étudier qu'une partie. Nous les invitons à présenter des observations qui s'inscrivent dans le cadre général de notre étude et soient en rapport avec les divers points de notre mandat et avec nos préoccupations principales.

APPENDIX

APPENDIX

The Commission was formally established by the Lieutenant Governor in Council on January 20, 1984. The three Commissioners are Mr. Edmund C. Bovey, Dr. J. Fraser Mustard, and Dr. Ronald L. Watts. Mr. Bovey was designated as Chairman. Dr. W. M. Sibley has been appointed as Executive Director of the Commission and Mr. D. M. Jamieson is serving as Research Director.

The Commission's terms of reference are as follows:

...To present to the Government a plan of action to better enable the universities of Ontario to adjust to changing social and economic conditions. The Commission should proceed on the basis that annual increases to the real public resources provided to the universities will reflect the desire to protect the integrity of the universities, to strengthen their ability to contribute to the intellectual, economic, social and cultural foundations of society, as well as to reflect the Government's policy of fiscal restraint and prudent management of public funds.

Without restricting the scope of the activities of the Commission, its review should include the following:

1. To develop an operational plan which, without reducing the number of universities in Ontario provides for more clearly defined, different and distinctive roles for the universities of Ontario in order to maintain and enhance the quality of university education by ensuring the appropriate concentration of academic strengths in areas of intellectual and social importance, including:

- consideration of the designation of specific universities as centres of specialization with a view to preserving and developing further a calibre of teaching and research of national and international excellence;
- consideration of the technological advances in the delivery of university education to geographically remote areas as well as the cost effectiveness that such technology may bring.

2. To address the issue of accessibility to university level education in the context of economic realities and in the context of a differentiated university structure including:

- consideration of the importance of new patterns of credit study which embrace the concept of life long learning, including part-time and recurrent education;
- consideration of the need for, and form of, general and specific entrance examinations to the Ontario University system;
- consideration of the need for a process whereby adjustments can be regularly made to the resources allocated to professional programs such as education, law, medicine, dentistry, etc., and to the level of enrolment in these programs to respond to changing labour market requirements.

3. To address the method of distribution of university operating grants with a view to ensuring an adequate and measurable basis for public accountability while enabling the universities to remain autonomous in the governance of their affairs and ensuring that their responsibilities as institutions of higher education are discharged with integrity. The method of distribution should be sufficiently flexible to permit adjustments from time to time in response to the ongoing evolution of the new university structure and include consideration of:

- appropriate ways to encourage faculty renewal and replacement;
- funds necessary to facilitate faculty renewal and adjustments arising from the Commission's recommendations;
- the appropriateness of program weights as one of the determining factors for funding distribution requirements;
- the possible separation of research funding from instructional funding to ensure a harmonious blending of provincial and national objectives in research carried out in universities;
- the distribution of provincial capital support and the role of private sector support in the maintenance and enhancement of the physical structures of the system;
- appropriate tuition fee policies that reflect on the one hand accessibility policies recommended by the Commission and on the other equitable levels of student contribution with respect to the overall cost of the university system.

4. To consider the need for mechanisms for regulation, coordination and the provision of advice to the Government, and in particular to clarify the role of the Ontario Council on University Affairs in the context of a new and differentiated university structure.

5. To report its plan of action to the Minister of Colleges and Universities by November 15, 1984.

ADDENDUM

On April 19, 1984, the Minister wrote to the Chairman of the Commission on the matter of the proposed new "University of Northeastern Ontario."

The Minister noted that "the government remains committed to the restructuring of the university system in Northeastern Ontario." She added:

> "I believe, however, that, given the broad mandate of the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, it would be precipitous of the government to initiate any significant restructuring of Ontario's university system while the Commission's deliberations are in progress. Accordingly, I would request that the Commission consider the matter of this reorganization in the context of its overall mandate to present to the government a plan of action to better enable the universities of Ontario to adjust to changing social and economic conditions."

The Commission's terms of reference have consequently been extended to include the Minister's referral of this question.

The Commission will consider the matter in the context of its general terms of reference.

Les universités de l'Ontario en 1984

Questions et options

La Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario

JUIN 1984

TABLE DES MATIÈRES

	PRÉFACE	1
1.0	INTRODUCTION	3
1.1	Tâches de la Commission	3
1.2	Évaluation préliminaire des universités ontariennes	4
1.3	Hypothèses et méthodes d'enquête	6
2.0	QUALITÉ	8
2.1	Évaluation de la qualité	8
2.2	Maintien et amélioration de la qualité	8
3.0	ACCESSIBILITÉ	9
3.1	Effectifs et capacité d'accueil	9
3.2	Accès aux programmes généraux	10
3.3	Accès aux programmes de formation professionnelle	11
3.4	L'offre et la demande – programmes universitaires de 2e et 3e cycles	12
3.5	Problèmes spéciaux touchant l'accès à l'université	12
4.0	ADAPTABILITÉ	14
4.1	Importance de l'adaptabilité	14
4.2	Évaluation de la capacité d'adaptation	14
4.3	Solutions possibles	14
4.4	Allocation d'un fonds d'adaptation	15
5.0	ÉQUILIBRE ET DIVERSIFICATION	16
5.1	Équilibre	16
5.2	Diversification et centres de spécialisation	16
5.3	Diversification : catégories d'établissements	17
5.4	Définition du rôle de l'université	18
5.5	Méthodes de mise en oeuvre	18
6.0	ENTENTES DE FINANCEMENT EN VUE DE LA DIVERSIFICATION ET DE L'ADAPTABILITÉ	19
6.1	Responsabilité et autonomie	19
6.2	Financement distinct de la recherche et de l'enseignement	19
6.3	Financement des coûts indirects de la recherche	20
6.4	Droits de scolarité	21
6.5	Aide fédérale aux universités	21
6.6	Rôle du secteur privé	21
6.7	Méthodes d'allocation des fonds de fonctionnement	22
6.8	Financement des immobilisations	23
6.9	Activités rémunératrices	23
7.0	PLANIFICATION ET COORDINATION ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS	24
7.1	Points saillants	24
7.2	Options fondamentales	24
8.0	CONCLUSION : UNE PERSPECTIVE CANADIENNE	25
	ANNEXE : MANDAT DE LA COMMISSION	28

On peut se procurer d'autres exemplaires du *Document de travail*, des *Statistiques* et de la *Trousse de renseignements* auprès de la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario, au 101, rue Bloor ouest, 14e étage, Toronto (Ontario) M5S 1P7, nº de tél. (416) 965-8551.

PRÉFACE

La Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario présente dans ce document de travail les questions et les options à l'étude. Elle publie en même temps un document d'information intitulé *Statistiques,* qui contient des données sur les universités ontariennes pour l'ensemble de la province et par établissement. Ces deux documents seront largement diffusés pour permettre à la Commission de recueillir les observations, suggestions et mémoires de toutes les composantes des milieux universitaires, de divers organismes et du public, notamment des milieux des affaires et des syndicats, avant de présenter ses recommandations au gouvernement de l'Ontario vers la mi-novembre 1984.

La Commission invite donc les particuliers, les groupes et les établissements intéressés à lui présenter des mémoires sur les questions soulevées et les options envisagées. Ces mémoires devraient parvenir à la Commission avant le 20 août 1984, en prévision des audiences publiques qu'elle a l'intention de tenir en septembre dans diverses villes universitaires de la province. En raison du temps limité dont elle dispose, la Commission se réserve le droit d'inviter à ces audiences des intervenants de son choix afin d'approfondir certaines questions. Les mémoires soumis à la Commission seront considérés comme des documents publics.

Ce document de travail comporte 50 questions bien précises. Dans la présentation de leurs mémoires, les intervenants peuvent en traiter autant qu'ils désirent. La Commission accueillera également avec intérêt les autres questions ou suggestions que l'on voudra lui soumettre.

La Commission prie cependant toutes les universités de l'Ontario, l'Institut polytechnique Ryerson, l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario et le Collège des Beaux-Arts de l'Ontario de répondre à la question suivante:

QUESTION:

Quel est le caractère distinctif et le rôle particulier de votre établissement par rapport aux autres établissements universitaires de l'Ontario? Compte tenu d'une part, des principes énoncés dans le préambule du mandat de la Commission en ce qui concerne le financement des universités et, d'autre part, des activités actuelles de votre établissement, dans quels secteurs d'activité votre établissement envisage-t-il de porter ses efforts de développement et d'expansion? Quels sont les secteurs d'activité qui pourraient être réduits ou éliminés pendant les dix prochaines années?

1.0 INTRODUCTION

1.1 Tâches de la Commission

Le 15 décembre 1983, la ministre des Collèges et Universités annonçait à l'Assemblée législative de l'Ontario la création de la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario.

La ministre a alors brossé un tableau général de la situation actuelle et expliqué la nécessité de créer cette Commission, en rappelant les analyses et recommandations de divers organismes tels que la Commission Spinks (1966), la Commission sur l'enseignement postsecondaire en Ontario (COPSEO), qui remit son rapport en 1972, et le Comité sur l'évolution du rôle des universités en Ontario (CERUO), qui remit le sien en 1981.[1] La Commission est censée utiliser une grande partie des travaux poussés de ces commissions d'enquête. La ministre est cependant d'avis qu'en raison des circonstances actuelles, il est maintenant nécessaire de procéder à une étude approfondie des diverses options possibles sur le plan opérationnel en ce qui a trait à l'enseignement universitaire en Ontario.

En évoquant le climat des années 1980 et 1990, la ministre a souligné que nous entrions maintenant dans une ère nouvelle, faite de nouveaux défis et de nouveaux besoins. Elle a fait remarquer par ailleurs qu'il importait de continuer à faire preuve de prudence dans la gestion des fonds publics. Elle a énuméré quelques questions que la Commission est invitée à approfondir. Tout en maintenant la vigueur des professions libérales, nos universités doivent absolument s'adapter au nouvel ordre économique et aux exigences technologiques qui en découlent. Elles devront aussi faire preuve de souplesse. À cet égard, selon la ministre, il faut étudier un ensemble de moyens susceptibles d'encourager, au besoin, la mobilité ou la formation des enseignants et leur retraite, lorsqu'elle est nécessaire et souhaitable.

Mais la recherche de l'excellence doit toujours demeurer la priorité essentielle des universités. La Commission est également invitée à étudier diverses questions touchant l'accès à l'université, les modes de financement et les structures de planification et de coordination du système universitaire.

Tout en écartant explicitement la possibilité de fermer des établissements universitaires, le gouvernement reconnaît qu'il peut être nécessaire d'apporter des modifications fondamentales à une partie ou à l'ensemble de ces établissements, dont le rôle doit être plus clairement défini, différent et distinctif. La Commission est invitée à étudier le rôle approprié d'instituts hautement spécialisés à vocation particulière, ainsi que la possibilité de désigner certaines universités comme centres de spécialisation, de façon à préserver et accroître un enseignement et une recherche de calibre international.

En conclusion, la ministre a souligné qu'en s'acquittant de ses tâches, la Commission devra tenir compte du fait que les ressources totales dont le nouveau système universitaire disposera seront sensiblement les mêmes que celles qui lui seraient normalement attribuées. Elle a cependant ajouté que le premier ministre s'est engagé à étudier attentivement la possibilité d'allouer des ressources additionnelles au renouvellement du corps enseignant et aux modifications découlant des recommandations de la Commission.

La Commission a été officiellement instituée par décret du Conseil le 20 janvier 1984. Par la suite, le 19 avril 1984, la Commission fut invitée à étudier, dans le cadre de son mandat général, le projet de création d'une université pour le Nord-est de l'Ontario.

Les membres de la Commission sont M. E.C. Bovey, qui en a été nommé président, le docteur J. Fraser Mustard et M. Ronald L. Watts. M. W.M. Sibley a été nommé directeur général de la Commission et M. D.M. Jamieson est le directeur de la recherche.

Le mandat de la commission est annexé au présent document.

---

1. Les conclusions du premier de ces trois organismes figurent dans le rapport intitulé *Report of the Commission to Study the Development of Graduate Programs in Ontario Universities*, qui fut présenté en 1966 au Comité des Affaires universitaires et au Comité des présidents des universités subventionnées par la province.

Le rapport de la Commission sur l'enseignement postsecondaire en Ontario (publié en 1972 par le ministère des Services gouvernementaux) s'intitule *The Learning Society*. Dans le présent document, le sigle "COPSEO" renvoie à ce rapport.

Le sigle "CERUO" renvoie au rapport intitulé *Le rapport du comité sur l'évolution du rôle des universités en Ontario* (publié en 1981 par le ministère des Collèges et Universités).

1.2 Évaluation préliminaire des universités ontariennes

1.2.1 *Préambule*

Si l'on se réfère au mandat de la Commission, il est évident qu'elle doit accomplir des tâches très importantes en un laps de temps limité. Dans une large mesure, nos travaux se fondent sur les analyses et les recommandations des études antérieures, notamment sur l'étude COPSEO de 1972 et le rapport CERUO de 1981. Notre évaluation de la situation actuelle et notre recherche des éléments qui peuvent nécessiter des changements importants sont également fondées sur des travaux du Conseil des universités de l'Ontario (CUO), et sur des notes et des rapports annuels du Conseil des affaires universitaires de l'Ontario (CAUO), particulièrement en ce qui a trait au financement et à la planification à l'échelle de la province.

Nous reconnaissons également que depuis quelques années, le contexte socio-économique et politique des universités a évolué rapidement. Nous disposons d'une excellente documentation, par exemple, sur l'évolution récente de la courbe des effectifs, mais formuler des prévisions détaillées sur les effectifs des universités dans cinq ou dix ans présente des risques considérables. En raison du rythme rapide du changement, les difficultés que présente l'étude de questions telles que l'accès à l'université et la planification de la main-d'oeuvre, pour l'élaboration d'un "plan d'ensemble", sont évidentes.

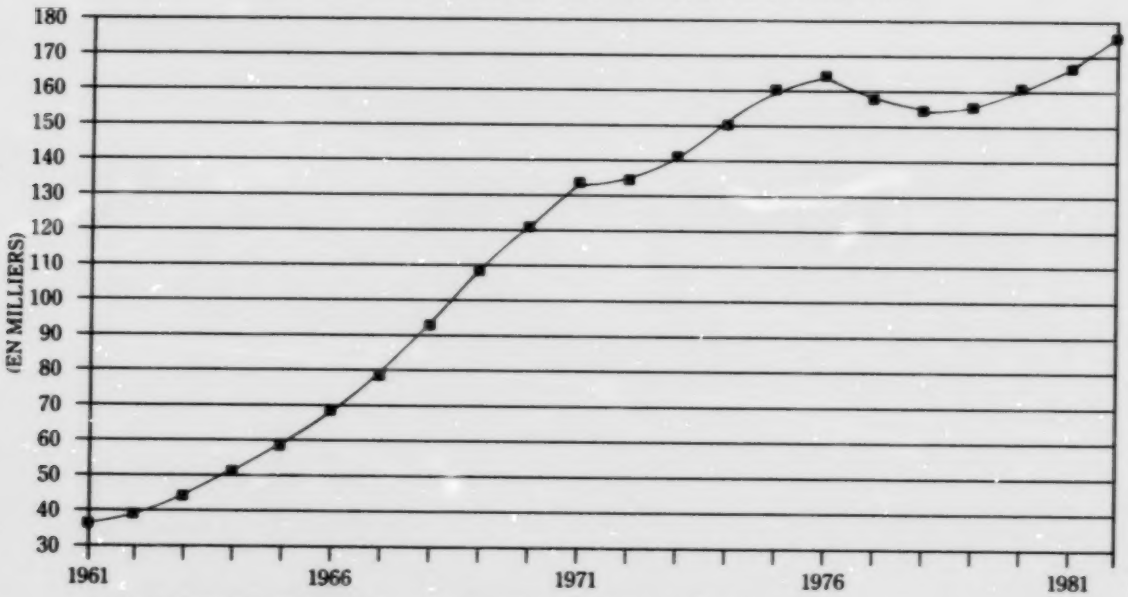
À ce stade de son travail, la Commission a défini certains problèmes, sans cependant formuler de conclusion. Nous avons fait faire un certain nombre d'études, surtout dans les domaines qui ont connu des transformations ces dernières années ou pour lesquels les analyses existantes étaient incomplètes. Nos recommandations reposeront en grande partie sur les observations suscitées par le présent document de travail, les mémoires qui nous seront soumis et les audiences publiques de l'automne.

1.2.2 *Réalisations du système universitaire*

La Commission désire, à ce stade de son travail, faire part de quelques-unes de ses impressions sur la situation actuelle des universités.

Il ne fait pas de doute que nos établissements universitaires, dans des circonstances souvent difficiles, se sont bien acquittés de leur responsabilité touchant l'accès généralisé aux études supérieures. Comme l'indique le graphique ci-après, les effectifs à temps plein ont presque quintuplé en 20 ans, passant d'environ 36 000 en 1961-1962 à 176 000 en 1982-1983. Il semble que l'Ontario ait la proportion la plus forte d'étudiants au niveau universitaire au Canada (voir *Statistiques*, Partie I, Section 3). La Commission doit se demander si l'accès aux études universitaires a maintenant atteint un sommet et, le cas échéant, quelles mesures doivent être prises.

EFFECTIFS UNIVERSITAIRES À PLEIN TEMPS



SOURCE: Statistiques Canada, *Universités : inscriptions et grades décernés*, 81-204

Dans le domaine de la recherche, la croissance a été encore plus spectaculaire. L'ensemble des fonds de recherche, qui s'élevaient à 9 400 000 $ en 1961-1962, étaient passés à environ 274 000 000 $ en 1982.[2] Compte tenu de l'inflation, cela représente un accroissement de plus de 800 pour cent. Comme le souligne le rapport CERUO, la recherche dans les universités ontariennes se manifeste non seulement quantitativement, mais aussi qualitativement, et a été à l'origine d'un nombre remarquable de découvertes importantes dans des domaines diversifiés.[3]

Dans le domaine de la formation professionnelle, toutes les universités ont généralement offert aux candidats qualifiés tant de possibilités de formation que l'on se demande aujourd'hui s'il est souhaitable de poursuivre sur cette lancée. Les possibilités de formation universitaire de 2e et 3e cycles sont assez vastes pour qu'il soit possible à presque tous les étudiants qualifiés de poursuivre des études supérieures dans le domaine de leur choix en Ontario. Enfin, comme l'indique le rapport CERUO, les universités offrent un éventail important de services à la collectivité, non seulement dans le domaine culturel, mais aussi dans des domaines scientifiques et technologiques très spécialisés.

La Commission est invitée à recommander diverses mesures susceptibles de diversifier le rôle des universités, afin d'accroître leur efficacité générale. Il ne faut cependant pas oublier que dans une grande mesure, les universités sont déjà diversifiées, comme l'indiquent les profils des établissements présentés dans les *Statistiques*, qui accompagnent le présent document de travail.

1.2.3 *Difficultés actuelles des universités*

Malgré toutes leurs réalisations, les universités connaissent des difficultés. Les méthodes de financement et les mécanismes de planification qui leur ont permis de traverser les années 1960 et 1970 ne sont peut-être plus suffisants ni appropriés aux années 1980 et 1990. Voici quelques-uns des facteurs qui ont une incidence sur les universités:

1) le ralentissement de la croissance du revenu national par tête, qui rend plus difficile le financement public de nouveaux projets ou l'expansion des programmes existants;
2) l'accroissement de la demande touchant la recherche et le développement dans les universités, et le besoin accru de main-d'oeuvre hautement qualifiée dans des domaines spécialisés;
3) la nécessité d'établir une meilleure correspondance entre un corps enseignant formé durant une période d'expansion et des effectifs plus stables d'étudiants, et de prendre des mesures qui tiennent compte de l'âge des enseignants par rapport aux besoins actuels et futurs;
4) la nécessité de nouvelles ententes de financement tenant davantage compte des différentes fonctions des universités;
5) l'importance de répondre aux attentes des enseignants et de leur assurer une rémunération appropriée, dans un contexte de changements et de ressources limitées;
6) le rôle primordial des universités dans le développement de nouvelles connaissances scientifiques et technologiques et la mise en rapport de ces connaissances avec leurs effets sur la société et les valeurs humaines. Il est paradoxal de constater que nos universités doivent maintenant s'adapter à des changements qu'elles ont elles-mêmes suscités en grande partie.

Pour toutes ces raisons, les universités sont soumises à des tensions évidentes. Les modes de financement qui convenaient à une époque d'expansion sont beaucoup moins appropriés à la période actuelle. On se plaint d'une répartition inéquitable des fonds et d'une concurrence indue dans le recrutement d'étudiants. Dans les circonstances actuelles, au lieu de favoriser le changement et le développement, les mécanismes des subventions semblent le dissuader. De plus en plus, le public s'inquiète de l'incapacité apparente des universités d'élaborer, au niveau jugé souhaitable, un plan cohérent et efficace de rationalisation des ressources disponibles. On s'inquiète également de la détérioration des installations et du matériel d'enseignement et de recherche. Ce problème est aggravé par le fait qu'en plus de se détériorer, ce matériel devient rapidement désuet au fur et à mesure que progresse la technologie et en raison du caractère de plus en plus complexe de la recherche. En outre, les universités ne disposent pas des fonds suffisants pour créer des postes d'enseignement dans de nouveaux domaines en pleine expansion – comme le disait récemment le président du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG), cette incapacité est le talon d'Achille des activités universitaires de recherche et de développement.[4]

---

2. Les chiffres pour 1962 sont tirés de D.B.S. *Canadian Universities Income and Expenditures 1964-5.*
Les chiffres pour 1982 sont tirés de *Financial Report of Ontario Universities 1982-3.* Committee of Finance Officers – Universities of Ontario.
3. CERUO, p. 19.
4. Discours de G.M. MacNabb devant le Corporate-Higher Education Forum, Toronto, Ontario, 3 mai 1984, p. 13.

2.0 QUALITÉ

2.1 Évaluation de la qualité

Comme on l'a déjà souligné, la nécessité de maintenir et d'accroître la qualité de leurs services constitue une priorité fondamentale pour les universités et le gouvernement. La recherche de l'excellence est essentielle à l'avenir des universités et de la population ontarienne.

Cette invitation à l'excellence est lancée à un moment où les universités, les entreprises et le public se demandent si cette qualité n'a pas diminué. Les questions suivantes nous aideront à évaluer la qualité actuelle de la performance des universités aux cinq plans évoqués à la section 1.3.2 :

- études générales de premier cycle
- programmes de formation professionnelle
- études des 2e et 3e cycles
- recherche et développement
- services

QUESTION 1.

Parmi les domaines ci-dessus, quels sont ceux dans lesquels les universités présentent des déficiences graves sur le plan de la qualité? S'il en existe plusieurs, quels sont les problèmes les plus urgents? Quels critères objectifs devraient permettre d'évaluer la baisse de la qualité?

2.2 Maintien et amélioration de la qualité

Voici quelques questions touchant les mesures susceptibles de maintenir et d'améliorer la qualité:

QUESTION 2.

En supposant qu'une meilleure utilisation des ressources existantes permettrait d'améliorer la qualité, quelles seraient les mesures à adopter? Quels sont les obstacles qui empêchent une meilleure utilisation des ressources dans les établissements? À l'échelle de la province? Ces obstacles proviennent-ils, par exemple, des ententes actuelles de financement? Des mécanismes généraux de planification et de coordination? Des deux?

QUESTION 3.

En supposant que l'accroissement des ressources existantes permettrait de rehausser la qualité, et compte tenu d'une gestion prudente des fonds publics, quelles autres options devraient être explorées? Avez-vous des suggestions à faire touchant la façon (a) d'établir de meilleurs rapports avec le secteur privé et (b) de recevoir un meilleur appui du secteur privé?[6]

QUESTION 4.

Y a-t-il des façons, encore insuffisamment exploitées, de mieux utiliser les nouvelles technologies en matière d'information et de communications, qui permettraient d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche?

QUESTION 5.

Y a-t-il des façons de constituer ou de mieux utiliser les réseaux d'information et de communication entre les établissements, qui permettraient d'accroître l'envergure et la qualité de l'enseignement et de la recherche, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des réaménagements géographiques?

QUESTION 6.

De par notre mandat, nous devons étudier le rôle qu'auraient des instituts hautement spécialisés à vocation particulière, qui seraient des centres de spécialisation. Divers organismes fédéraux (par exemple, le CRSNG et le bureau du Secrétariat d'État), le gouvernement de l'Ontario[7] et le secteur privé[8] ont déjà pris des initiatives dans cette voie. Sur quels principes la Commission devrait-elle se fonder pour évaluer le rôle de ces instituts? Quels effets auraient ces instituts sur la qualité? Pourraient-ils entraîner certains problèmes ou inconvénients? Quels devraient être les rapports entre ces instituts et leurs universités mères?

---

6. La Commission étudie avec intérêt l'ouvrage intitulé *Partnership For Growth*, publié par le Corporate-Higher Education Forum en mai 1984, qui contient des données très utiles sur cette question.
7. Tel qu'indiqué dans le Discours du trône et dans le Discours du budget, 1984. Le financement de l'expansion de l'Institute of Computer Research, à l'Université de Waterloo, est un exemple récent d'initiative provinciale.
8. On trouvera à l'annexe 3.1 de *Partnership For Growth* une liste de quelques instituts implantés en milieu universitaire faisant appel à la participation du secteur privé. On trouvera également à l'annexe IV de cet ouvrage une liste d'instituts de ce genre financés par le gouvernement.

3.0 ACCESSIBILITÉ

3.1 Effectifs et capacité d'accueil

3.1.1 *Situation actuelle*

Les effectifs des universités de l'Ontario ont augmenté à un rythme très rapide entre 1961-1962 et 1971-1972, pour atteindre un sommet en 1976-1977. Dans les deux années qui suivirent, ils ont connu une diminution, qui n'était pour beaucoup d'observateurs que la première étape d'une baisse plus prononcée causée uniquement par des facteurs démographiques. Par la suite, après un léger creux, les effectifs ont repris leur courbe ascendante pour atteindre leur nouveau sommet actuel.

Cette progression récente a suscité de nouvelles inquiétudes touchant la capacité d'accueil des universités. À l'automne 1983, la plupart des universités, dont certaines pour la première fois, établissaient des limites d'admission en première année pour tous leurs programmes. La question de l'accès à l'université (Des candidats qualifiés se sont-ils vu refuser la possibilité promise d'accéder à des études universitaires?) est donc devenue très importante, et la Commission doit l'examiner sous tous ses aspects.

La Commission a constaté qu'il n'existe pas de données fiables sur cette question. Nous savons qu'un certain nombre de candidats qualifiés ne se sont pas inscrits à l'université, mais nous ne savons pas *pourquoi* ils ne l'ont pas fait. En collaboration avec le CUO et le ministère des Collèges et Universités (MCU), la Commission a donc entrepris une étude en vue de déterminer, entre autres choses, le nombre de jeunes gens qui n'ont pas reçu d'offre d'inscription ou qui en ont reçu une mais ne l'ont pas acceptée et dans ce cas, les raisons pour lesquelles ils ne se sont pas inscrits.

En attendant les résultats de cette étude, qui devrait établir les dimensions du problème, la Commission aimerait soulever un certain nombre de questions.

3.1.2 *Prévisions*

La Commission a examiné avec soin l'étude du CUO, publiée en 1983, intitulée *Participation Rates and Future Enrolment in Ontario Universities.* Selon ce rapport, deux facteurs ont une incidence sur les effectifs de n'importe quel groupe d'âge : l'importance numérique du groupe et le taux de fréquentation universitaire du groupe. Dans ce rapport, le Committee on Enrolment Statistics and Projections (CESP) conclut que d'ici la fin des années 1990, les effectifs d'élèves de 18 à 24 ans (groupe principal qui fournit leurs effectifs aux universités) diminueraient. La situation se complique en raison des modifications proposées aux programmes des écoles secondaires. Si ces changements sont mis en oeuvre, le nombre de diplômés des écoles secondaires admissibles à l'université à la fin des années 1980 sera considérablement accru par suite des doubles promotions. En conséquence, la baisse des effectifs au cours des années 1980 ne sera pas aussi prononcée, mais il y aura une diminution brusque au début des années 1990 par suite de l'importance moindre du groupe des 18 à 24 ans. Indépendamment des modifications apportées aux programmes des écoles secondaires, les effectifs des universités devraient diminuer pendant la plus grande partie des années 1990, jusqu'à ce que les facteurs démographiques entraînent à nouveau un accroissement du nombre des diplômés des écoles secondaires.

Le rapport du CESP comportait des données sur les taux de fréquentation universitaire, indiquant que le taux pour le groupe des 18 à 24 ans en Ontario avait augmenté depuis 1979 et était en 1982 près du sommet enregistré en 1976. (Les données révisées dont nous disposons actuellement indiquent que le taux de fréquentation universitaire en 1983 a légèrement dépassé le sommet enregistré en 1976.) Selon d'autres études de D. K. Foot[9], divers facteurs socio-économiques entraîneront une augmentation encore plus forte des taux de fréquentation universitaire vers la fin des années 1980 et au début des années 1990. Il est donc possible que les prévisions minimales du CESP, fondées sur une moyenne pondérée des taux de fréquentation et mettant l'accent sur les années les plus récentes, représentent une évaluation prudente.

QUESTION 7.

Outre vos observations sur l'analyse du CUO, nous aimerions connaître les autres facteurs qui, selon vous, peuvent influer sur les effectifs. Quelles modifications du contexte socio-économique, par exemple, peuvent influer sur les effectifs? Dans quelle mesure? De quelle façon la recherche d'une équité plus grande entre les divers groupes socio-économiques peut-elle influer sur la demande? Quel pourrait être l'effet de la révision des programmes des écoles secondaires? Le phénomène des doubles promotions aura-t-il des effets importants? Quelles mesures devraient être prises pour y faire face?

---

9. Voir, par exemple, David K. Foot et Barry Pervin, "The Determinants of Post-Secondary Enrolment Rates in Ontario." *The Canadian Journal of Higher Education*, vol. XIII, nº 3, 1983, pp. 1-22.

3.2 Accès aux programmes généraux

3.2.1 *Politique générale*

La politique générale dont s'est doté le gouvernement il y a plus de vingt ans veut que tous les élèves qui en ont les capacités aient la possibilité de suivre un programme d'étude dans une université ontarienne, mais pas nécessairement au programme ou à l'université de leur premier choix.[10]

Jusqu'en 1968, ont pouvait être admis à l'université si l'on possédait un diplôme d'études secondaires supérieures et si l'on avait eu une moyenne de 60% aux examens provinciaux pour un ensemble déterminé de matières scolaires traditionnelles. Après 1972, le programme des écoles secondaires fut assoupli et les élèves ne furent plus tenus de s'inscrire à un ensemble de cours prescrits, mais les cours préalables à l'admission dans certains programmes universitaires ont naturellement restreint la possibilité de s'y inscrire.

3.2.2 *Normes d'admissibilité*

La Commission reconnaît que certaines modifications imminentes risquent d'avoir des répercussions sur les normes d'admissibilité à un programme de formation générale. Entre-temps, nous sollicitons des réponses aux questions suivantes touchant les normes actuelles d'admissibilité.

QUESTION 8.

Quelles sont les différences qui existent entre les normes actuelles d'admissibilité et celles qui étaient en vigueur lors de la promulgation de la politique d'accès à l'université? Si les normes actuelles sont moins rigoureuses, dans quelle mesure cela provient-il de l'assouplissement de l'éventail de matières exigées à l'admission? Dans quelle mesure cela provient-il de la modification des normes de notation? Quelles sont les données disponibles pouvant permettre à la Commission de répondre à ces questions?[11]

QUESTION 9.

Le système actuel d'admissibilité permet-il des écarts entre les normes des écoles secondaires qui seraient à l'origine d'injustices? Des élèves ayant les capacités nécessaires se verraient-ils de ce fait refuser l'admission à l'université ou aux programmes de leur choix?

QUESTION 10.

S'il existe des problèmes touchant le gonflement des notes et l'équité, quelles seraient les solutions possibles? Devrait-on revenir à un système semblable à l'ancien système provincial d'examens portant sur un nombre important de matières scolaires? Suffirait-il de restreindre cet examen, par exemple, à certains domaines comme les langues (l'anglais ou le français) et les mathématiques, et de le compléter par les notes et le dossier scolaire de l'élève?

3.2.3 *Mécanismes d'admission possibles*

QUESTION 11.

Touchant l'accès aux programmes de formation générale, devrait-on adopter une méthode permettant aux élèves de s'inscrire facilement à l'université, et compter sur la sélection progressive durant les études pour ne décerner un diplôme qu'à ceux ayant les qualifications nécessaires?

Devrait-on plutôt établir des mécanismes d'admission plus sélectifs, de façon à permettre à une grande proportion des élèves inscrits d'obtenir leur diplôme?

À l'heure actuelle, il semble exister une grande différence entre les établissements universitaires sur le plan de la sélection des élèves à l'entrée. (Voir Statistiques, Partie II, Section 3.)

Les méthodes ci-dessus devraient-elles être officiellement reconnues, voire encouragées?

QUESTION 12.

Serait-il souhaitable (pour accentuer la diversification) de prévoir un plus grand nombre d'inscriptions dans les collèges d'arts appliqués et de technologie?

---

10. Dans son discours à l'Assemblée législative ontarienne, la ministre évoquait les observations faites par M. James Allan, alors Trésorier de l'Ontario, lors de l'annonce d'un nouveau programme d'aide aux étudiants en 1959 : "L'objectif du gouvernement était de s'assurer que tous les élèves ayant les capacités nécessaires aient la possibilité de poursuivre des études universitaires et de développer leurs talents dans toute la mesure du possible".

11. La Commission a déjà pris connaissance d'une étude effectuée à l'Université McMaster par L.G. Allan et al., intitulée *An Examination of Performance of First Year Students at an Ontario University*, également publiée dans le *Canadian Journal of Higher Education*, vol. XIII, n° 3, pp. 37-54, qui fournit des preuves de gonflement des notes.

3.2.4 *Accès aux divers établissements*

QUESTION 13.

Quel devrait être l'éventail des établissements auquel on pourrait avoir accès? La politique actuelle, qui prévoit l'accès à au moins une université dans la province, mais pas nécessairement à l'université ou au programme qui constitue le premier choix de l'élève, est-elle appropriée?

Cette politique devrait-elle plutôt reconnaître de façon plus explicite un élément régional?

Dans quelle mesure l'accès aux établissements devrait-il être possible sur une base locale? Pourrait-il être favorisé plutôt par les nouvelles possibilités techniques qu'offre l'enseignement à distance?

3.2.5 *Études à temps partiel*

La Commission reconnaît qu'un nombre important d'étudiants qui, par leur âge, ne font pas partie du groupe traditionnel d'étudiants, poursuivent des études à temps partiel ou font des études récurrentes.

QUESTION 14.

Si l'accès à l'université pose un problème à ces personnes, y a-t-il d'autres modes d'étude ouvrant droit à des crédits qui pourraient leur convenir? Les nouvelles possibilités techniques de l'enseignement à distance offrent-elles de nouvelles avenues qui devraient être davantage exploitées?

QUESTION 15.

Quelle sera la demande future de cours à temps partiel dans les universités, en dehors des universités, et pour l'enseignement à distance?

3.3 Accès aux programmes de formation professionnelle

Nous passons maintenant aux questions touchant l'accès aux programmes de formation professionnelle.

3.3.1 *Planification de la main-d'oeuvre*

La Commission est consciente de la difficulté de faire des prévisions exactes touchant les besoins futurs de main-d'oeuvre, surtout à une époque de changements rapides dans l'économie et la société.[12] Elle sait également que dans divers secteurs de la formation professionnelle, certains diplômés n'exercent pas la profession pour laquelle ils ont été formés, mais ont quand même tiré profit de la formation qu'ils ont reçue.

Par ailleurs, des personnalités du secteur industriel, par exemple, parlent souvent de la pénurie actuelle ou imminente de spécialistes qualifiés – pénurie qui peut nous empêcher de faire face à l'évolution rapide de la technologie.[13]

QUESTION 16.

Dans quelle mesure est-il judicieux d'élaborer des politiques à long terme touchant la main-d'oeuvre en vue de déterminer les effectifs futurs dans les domaines spécialisés? Comment éviter les dangers inhérents à cette planification? Devrions-nous laisser les forces du marché créer et orienter la demande, et y répondre de notre mieux? La meilleure politique est-elle de s'assurer que l'ensemble des universités ait une capacité de réserve suffisante pour s'adapter rapidement à une demande accrue? Si oui, quelle devrait être l'importance de cette capacité? Y a-t-il, dans la structure ou le fonctionnement du système universitaire, des obstacles à la création de cette capacité?

L'organisation de cours spéciaux de recyclage d'un ou deux ans pour répondre à une demande accrue à court terme est-elle un expédient adéquat?

---

12. Dans le domaine de la santé, des organismes gouvernementaux et privés ont étudié les problèmes que pose l'élaboration d'une politique touchant la main-d'oeuvre. Voir *Medical Manpower for Ontario*, Ontario Council of Health, 1983. Voir également *Report of the Task Force on Medical Manpower*, Council of Ontario Universities, 1982.

13. Dans son allocution à l'assemblée générale des actionnaires de Northern Telecom Limited, en 1984, le président directeur général de la compagnie, M. Walter F. Light, a déclaré que notre vulnérabilité principale vient du manque permanent de spécialistes qualifiés dans les nombreuses disciplines de l'âge de l'information. À long terme, cette pénurie pourrait nuire davantage à l'économie nord-américaine que les activités de nos concurrents à l'étranger combinées à l'ampleur du déficit canadien ou américain et à la hausse des taux d'intérêt.

3.3.2 *Excédent possible de diplômés dans certains domaines*

QUESTION 17.

S'il existe des problèmes d'excédent de diplômés dans certains domaines, par exemple en éducation, en droit, en dentisterie et en médecine, quelle en est la gravité? Comment pourrait-on définir les besoins sociaux et économiques dans ces domaines?

QUESTION 18.

De quelle ampleur pourraient être les réductions proposées, le cas échéant? Devraient-elles être imposées de façon relativement proportionnelle dans tous les établissements existants? Serait-il préférable de fermer une ou plusieurs facultés?

3.3.3 *Pénurie possible de diplômés dans certains domaines*

QUESTION 19.

Y a-t-il certains domaines où il existe une pénurie de diplômés par rapport à la demande existante? Ou par rapport à la demande future prévisible? Quelles données étayent ces conclusions?

3.3.4 *Réglementation des programmes de formation professionnelle*

Il semble exister diverses possibilités de réglementation du nombre de diplômés dans certains programmes de formation professionnelle.

QUESTION 20.

Quels seraient les avantages et les inconvénients d'une intervention législative visant à modifier les chartes des universités, de façon à éliminer certains programmes dans divers établissements, tout en gardant intacte l'autonomie universitaire dans le cadre de la charte révisée?

Serait-il préférable de confier cette tâche à un organisme central, doté des pouvoirs nécessaires pour régir le nombre d'inscriptions, par le biais de mécanismes de financement ou autrement?

Serait-il préférable de laisser jouer les forces du marché, tout en facilitant certains ajustements par le biais de subventions d'incitation? Serait-il possible d'aller encore plus loin dans cette "déréglementation"?

3.4 L'offre et la demande – programmes universitaires de 2e et 3e cycles

La planification et le financement des programmes de 2e et 3e cycles sont l'objet de préoccupations (et de vives controverses) depuis au moins la parution du rapport de la Commission Spinks, en 1966. Le rapport COPSEO contient à cet égard des observations importantes et encore très pertinentes, comme d'ailleurs le rapport CERUO. La Commission a pris connaissance des notes du CAUO sur cette question et a étudié avec intérêt les recommandations que contient sa note 83-VIII.

À ce stade, nous aimerions poser quelques questions touchant l'équilibre entre l'offre et la demande.

QUESTION 21.

Le système universitaire répond-il de façon appropriée à la demande actuelle? Faut-il prendre des mesures en vue d'accroître le nombre d'étudiants de 2e et de 3e cycles dans certains domaines qui présentent une importance particulière dans une société en évolution? Quels sont les principaux obstacles à cette augmentation? Y a-t-il de nouveaux domaines de recherche et de développement qui devraient faire l'objet d'une attention accrue?

3.5 Problèmes spéciaux touchant l'accès à l'université

3.5.1 *Études antérieures*

Diverses études antérieures, notamment les rapports COPSEO et CERUO, ont traité longuement des possibilités égales d'accès à l'université que devraient avoir tous les groupes socio-économiques de l'Ontario.[14] En raison de l'évolution des circonstances, la Commission a demandé qu'une étude soit effectuée sur la situation actuelle et sur les facteurs qui déterminent la proportion d'inscriptions à l'université dans les divers groupes socio-économiques.

---

14. COPSEO, pp. 39-90 et CERUO, pp. 14-15.

3.5.2 *Accès des Franco-Ontariens à l'université*

C'est l'une des questions bien précises, touchant l'accès à l'université, que la Commission doit étudier.

QUESTION 22.

Est-il possible d'utiliser plus efficacement les techniques modernes pour établir des réseaux de communication entre l'Université d'Ottawa, l'Université Laurentienne et le Collège Glendon en vue d'accroître les possibilités d'accès des Franco-Ontariens à l'université? Dans ce contexte, y a-t-il moyen de développer plus efficacement l'enseignement à distance?

Les politiques devraient-elles favoriser l'élaboration d'un ensemble complet de programmes de formation générale et professionnelle en français dans un établissement universitaire important, par exemple l'Université d'Ottawa?

Quelles sont les possibilités—et les problèmes—que présente la prestation d'un plus grand nombre de cours dispensés en français dans les universités de langue anglaise, pour permettre aux élèves qui ont suivi des cours d'immersion en français de conserver une bonne connaissance de cette langue?

3.5.3 *Accès des autres groupes à l'université*

À ce stade, nous aimerions reprendre les observations suivantes que l'on trouve dans le rapport CERUO:

> "... une augmentation des ressources des universités ne garantirait nullement une représentation convenable de tous les groupes sociaux et économiques dans nos universités. L'intérêt porté aux études universitaires dépend de nombreux facteurs, qui relèvent du domaine des attitudes et de la motivation et sur lesquels les universités n'ont aucune influence directe. Il faut citer, entre autres, les attitudes de la famille, l'influence des camarades, la qualité des premières années d'école et d'autres données sociales beaucoup plus complexes ..."[15]

En ce qui a trait à la présence des femmes dans les universités, la Commission constate qu'il y a eu une amélioration constante dont il y a lieu de se réjouir, comme l'indique le document *Statistiques*, Partie I, Section 3. La situation de divers groupes tels que les autochtones, les résidents des régions éloignées du Nord et les personnes handicapées, demeure cependant source de préoccupations.

QUESTION 23.

Touchant ces derniers groupes, quelles solutions devraient être apportées dans le cadre actuel du système universitaire? Par exemple, pourrait-on donner davantage accès à l'université aux habitants des régions éloignées en utilisant plus efficacement les techniques de l'éducation à distance? Pour faciliter l'accès des personnes handicapées à l'université, devrions-nous proposer, dans nos recommandations sur la diversification accrue du système universitaire, l'idée de désigner une ou plusieurs universités comme centres offrant des installations spéciales pour permettre aux personnes handicapées de mieux profiter des avantages d'une formation universitaire?

---

15. CERUO, p. 13.

4.0 ADAPTABILITÉ

4.1 Importance de l'adaptabilité

Parmi les principales questions qui se sont imposées à nous au cours de notre évaluation préliminaire des universités ontariennes, soulignons l'invitation lancée par le gouvernement, les entreprises et les milieux universitaires, à prendre des mesures permettant non seulement d'améliorer la qualité du rendement de l'université, mais aussi la capacité du système universitaire de s'adapter aux exigences et aux défis d'une nouvelle époque.

Cette question revêt une grande importance, comme l'ont souligné bien des personnalités du secteur industriel dans leurs allocutions. Par exemple, comme le disait le président du conseil de Northern Telecom Limited, M. Walter F. Light, si nos universités ne relèvent pas le défi de former de nouvelles générations de travailleurs et de gestionnaires qui connaissent bien et utilisent les nouvelles techniques, nos efforts de redressement économique seront vains.[16]

Dans un autre contexte, M. Light faisait observer que la crise des ressources humaines que nous connaissons ne porte pas seulement sur la qualité ou le nombre de nos ingénieurs, mais également sur la qualité et le nombre de nos écrivains, philosophes, spécialistes des sciences sociales et politiques, psychologues, historiens, mathématiciens, comptables, et de bien d'autres spécialistes. Notre avenir est lié à toutes ces disciplines, même si, à un moment donné, certaines d'entre elles sont plus importantes que d'autres.[17]

Si la formation de nouvelles générations de travailleurs et de gestionnaires a eu un impact marqué sur tous les programmes universitaires – formation générale, formation professionnelle et formation de 2^e et 3^e cycles – le défi qu'elle pose a également d'autres incidences. Le Trésorier provincial et ministre de l'Économie, par exemple, dans une publication de mars 1984 intitulée *Economic Transformation: Technological Innovation and Diffusion in Ontario,* a attiré l'attention sur le rôle essentiel des universités sur le plan de l'innovation, de la diffusion des résultats de recherches, ainsi que sur celui de la formation de base dans certains domaines, rôle qui pourrait prendre une grande importance à l'avenir. La création de centres spéciaux de recherche, associés aux universités, peut représenter un modèle susceptible de favoriser l'innovation.[18]

L'adaptabilité des universités est indispensable non seulement pour répondre aux besoins créés par le nouvel ordre économique, mais aussi pour d'autres raisons qui, si elles ne sont pas nouvelles, prennent de plus en plus un caractère d'urgence. L'utilisation des nouvelles techniques dans le domaine de l'enseignement à distance aux personnes qui vivent dans les régions éloignées est un autre exemple, comme d'ailleurs l'innovation pour l'ensemble des questions touchant l'accès accru des Franco-Ontariens à l'université. L'accès des autochtones à l'université est une autre question importante.

Les universités sont conscientes de leurs responsabilités et ne demandent souvent pas mieux que d'élaborer de nouveaux programmes ou de réviser leurs programmes existants. Dans bien des cas, leurs efforts dans cette direction sont cependant contrés par divers facteurs, notamment les mécanismes actuels de financement public et de coordination entre les universités.

4.2 Évaluation de la capacité d'adaptation

QUESTION 24.

La Commission accueillera avec intérêt vos suggestions sur la capacité actuelle de nos universités de s'adapter aux nouveaux défis et possibilités dans les domaines mentionnés plus haut ou dans d'autres domaines. Quelles sont les principales déficiences du système à cet égard? Quelles en sont les raisons?

4.3 Solutions possibles

Dans la mesure où les mécanismes actuels de financement public ou les méthodes de planification et de coordination existantes font obstacle à la capacité d'adaptation des universités, les solutions se trouvent dans la modification à long terme des structures. Les questions et les options à cet égard seront étudiées plus loin dans ce document. Dans la présente section, nous nous intéresserons particulièrement aux questions qui touchent les enseignants et le personnel. Nos observations ont trait au corps enseignant (en raison des données disponibles sur les enseignants), mais les recommandations qui pourraient être faites à cet égard s'appliqueraient également au personnel.

---

16. Allocution au Queen's University Council, 1983, p. 7.
17. Allocution à l'assemblée générale des actionnaires de Northern Telecom Limited, en 1984, p. 5.
18. *Economic Transformation: Technological Innovation and Diffusion in Ontario,* ministère du Trésor et de l'Économie, mai 1984, p. 38.

Les données de la Partie I, Section 6, du document *Statistiques* présentent le profil d'âge des enseignants du système universitaire et illustrent le fait bien connu que très peu d'enseignants prendront leur retraite dans un avenir rapproché et qu'il y aura peu de possibilités d'emploi offertes à de nouveaux enseignants, surtout dans un contexte où les effectifs d'étudiants devraient demeurer stables ou diminuer. En raison de la faible croissance des effectifs d'enseignants et du nombre restreint de postes qui deviendront vacants parce que leurs titulaires prennent leur retraite ou par d'autres formes d'attrition, il est facile de comprendre que les universités aient de la difficulté à faire face aux nouveaux défis qui les attendent.

Même si elles ne devaient pas faire face au changement, les universités devraient quand même préparer le renouvellement de leur corps enseignant en prévision du nombre d'enseignants, plus important que la normale, qui prendront leur retraite dans les années 1990, au moment où la cohorte des professeurs de la fin des années 1960 et du début des années 1970 atteindra l'âge de la retraite.

L'une des solutions permettant de répondre à la nécessité de renouveler le corps enseignant en prévision du nombre accru de retraités dans les années 1990, de recruter de nouveaux professeurs dans les domaines en pleine expansion et de gérer les établissements avec plus de souplesse, est la création d'un fonds spécial temporaire d'adaptation.

Ce fonds faciliterait la mise à la retraite progressive, la réduction des charges de travail et les mutations d'enseignants pour répondre aux changements suivants:

- abandon ou modification importante de programmes de 2^{e} et 3^{e} cycles
- abandon ou modification importante de certaines facultés de formation professionnelle
- redressement de certains taux d'encadrement particulièrement faibles
- diversification de certains établissements universitaires leur permettant d'axer leurs services sur les régions qu'ils desservent, et modification des fonctions et des charges d'enseignement.

Les économies découlant de ces mesures permettraient de constituer un fonds aux fins suivantes:

- élaboration de programmes dans de nouveaux domaines
- recrutement de nouveaux enseignants dans des domaines prioritaires
- nomination d'un nombre important de jeunes enseignants permettant de combler le fossé des années 1990, au moment où il sera nécessaire de disposer d'un plus grand nombre d'enseignants pour remplacer ceux qui prendront leur retraite.

La Commission étudiera le rôle et l'importance de ce fonds d'adaptation. Voici quelques questions que posent la mise sur pied et le fonctionnement de ce fonds.

QUESTION 25.

Si un établissement universitaire obtient une aide au titre du fonds d'adaptation, peut-il garder une partie ou l'ensemble des économies ainsi réalisées ou doit-il les remettre à un organisme central chargé de les redistribuer entre les universités?

QUESTION 26.

Ce fonds pourrait-il servir à d'autres fins que celles présentées ci-dessus? Comment favoriserait-il l'adaptabilité des universités? Quels en seraient les inconvénients? Quels principes directeurs seraient nécessaires pour assurer la meilleure utilisation de ce fonds?

QUESTION 27.

Dans quelle mesure la mise en oeuvre, en avril 1985, des dispositions de la charte des droits aggrave-t-elle le problème découlant du profil d'âge du corps enseignant et réduit-elle l'utilité de la recommandation ci-dessus? Des mesures législatives devraient-elles être prises pour en retarder la mise en oeuvre?

4.4 Allocation d'un fonds d'adaptation

En ce qui a trait à la gestion d'un fonds d'adaptation, trois possibilités principales semblent se présenter :

- laisser le choix aux établissements, dans le cadre de certains principes directeurs ;
- charger un organisme intermédiaire de contrôle d'allouer les fonds, après analyse des demandes présentées par les établissements, voire avec l'aide de comités consultatifs spéciaux d'universitaires;
- laisser au ministère des Collèges et Universités le soin d'allouer directement les fonds.

QUESTION 28.

Laquelle des trois possibilités ci-dessus semble la plus souhaitable? Y aurait-il d'autres possibilités à envisager?

5.0 ÉQUILIBRE ET DIVERSIFICATION

5.1 L'équilibre

L'une des préoccupations principales de la Commission est d'assurer le meilleur équilibre possible entre les diverses fonctions des universités, avec les ressources disponibles.

Il importe d'assurer un certain équilibre dans l'allocation des ressources entre les cinq objectifs de base. Par exemple, faut-il allouer davantage de ressources à la formation et à la recherche de 2e et de 3e cycles, et moins à la formation générale? D'un autre point de vue, comment devrait-on assurer l'équilibre entre le financement de tous ces objectifs, ce qui suppose une *dispersion* des efforts pour répondre au moins aux besoins de base, et assurer en même temps une plus grande qualité, ce qui demande dans une certaine mesure une *sélectivité* et la concentration des efforts?

Par ailleurs, il faut assurer un certain équilibre entre les établissements, ou entre différents types d'établissements. Par exemple, faut-il allouer relativement plus de ressources aux universités qui font beaucoup de recherche, ou à celles qui mettent davantage l'accent sur la formation générale?

Sans compter que dans un établissement donné, il faut assurer l'équilibre entre les besoins de la formation générale et ceux de la formation spécialisée.

Autre aspect de cette question : comment concilier la nécessité de rendre compte de l'utilisation des fonds publics et l'importance de l'autonomie universitaire (avec les avantages qu'elle présente sur le plan de la vitalité et de la souplesse).

La Commission accueillera avec intérêt vos observations sur ces questions. En analysant les réponses à ce sujet, nous serons mieux en mesure d'élaborer les modalités d'une plus grande diversification et les méthodes les plus appropriées pour leur mise en oeuvre.

QUESTION 29.

Y a-t-il d'autres aspects importants touchant la recherche de l'équilibre, en plus de celles indiquées ci-dessus? Y a-t-il d'autres critères ou d'autres points importants dont la Commission devrait tenir compte?

5.2 Diversification et centres de spécialisation

5.2.1 *Modes actuels de diversification*

Comme nous l'avons déjà indiqué dans la Section 1.0, notre intérêt pour la recherche de l'équilibre est étroitement relié à la question de la diversification. La diversification peut demander la création d'*instituts* à vocation particulière, comme nous l'avons mentionné dans la section précédente touchant la qualité. La Commission doit aussi analyser les rôles plus spécialisés, et partant plus diversifiés, des *établissements universitaires*, en vue d'accroître la capacité du système de faire sa marque dans des domaines d'importance intellectuelle et sociale.

Avant d'aborder ce sujet, la Commission désire faire tout d'abord observer que la diversification n'implique pas toujours une spécialisation des fonctions. Un établissement peut être différent d'un autre non pas tellement en raison de ce qu'il fait, mais par la façon dont il s'acquitte de sa mission.

En deuxième lieu, l'établissement qui se concentre sur certains domaines spécialisés peut mettre principalement ou exclusivement l'accent sur la gamme des programmes de formation professionnelle, et sur les programes et la recherche de 2e et 3e cycles, sans pour cela éliminer un ensemble cohérent de programmes de premier cycle en arts et en sciences.

En troisième lieu, par suite de l'évolution de chacune des universités ontariennes depuis 20 ans, une diversification importante s'est déjà opérée entre les universités, découlant de l'orientation particulière de chacune. La Partie II du document *Statistiques* illustre cette diversification. Par exemple, on note des écarts importants entre les établissements touchant les programmes de premier cycle, de formation professionnelle et de 2e et 3e cycles, et l'effectif d'étudiants de chacun de ces programmes. Il y a également des écarts importants entre les établissements sur le plan des notes requises pour s'inscrire à leurs programmes et la proportion d'élèves titulaires du Mérite scolaire de l'Ontario qui s'y inscrivent.

La recherche subventionnée par des fonds privés est loin de représenter l'ensemble des travaux et des recherches dans chaque établissement, et il est évident qu'il existe des écarts importants entre les universités ontariennes en ce qui concerne les domaines dans lesquels ce type de recherche est concentrée et l'importance de la recherche générale, comme l'indique le rapport entre la recherche subventionnée par des fonds privés et les budgets de fonctionnement. Certaines universités passent

davantage d'ententes avec des entreprises industrielles.[19] Comme l'indique le rapport CERUO, de nombreuses universités, surtout dans les centres moins importants, offrent également des services particuliers pour répondre aux besoins spéciaux des collectivités locales ou régionales qu'elles desservent. L'une des questions importantes que la Commission devra étudier porte non seulement sur la diversification du rôle des universités ontariennes, mais aussi sur les avantages et les problèmes qui découleraient d'une diversification *accrue*, sur les formes souhaitables de cette diversification et les ententes de financement qui la rendraient possible.

5.2.2 *Méthodes de désignation*

QUESTION 30.

Si l'on décide d'intensifier le développement de centres de spécialisation pour améliorer la qualité et la capacité d'adaptation des universités et leur permettre de faire leur marque dans des domaines d'importance intellectuelle et sociale, comment définir les points forts de ces centres? Est-il possible d'établir un système de classement, ou d'utiliser un mode d'évaluation par des experts dans le domaine en cause? Dans quelle mesure cette évaluation devrait-elle être fondée sur les points forts existants, et sur les points forts éventuels du corps enseignant? Chaque établissement peut-il faire sa propre évaluation? L'évaluation devrait-elle être faite plutôt par un organisme indépendant? Comment devrait-on tenir compte de l'évolution des rôles et des rapports entre les universités, les entreprises industrielles et les gouvernements? Dans quelle mesure les programmes des divers établissements universitaires devraient-ils tenir compte des besoins particuliers du développement régional, surtout dans le nord de l'Ontario, par exemple?

5.3 Diversification: Catégories d'établissements

La diversification accrue des établissements universitaires nécessite diverses *formules* permettant de les classer.

5.3.1 *Selon leur caractère général*

Les établissements universitaires pourraient être classés selon leur caractère général. Certaines suggestions à cet égard ont été présentées dans le rapport CERUO – dans le contexte d'une restructuration imposée par des contraintes financières, il faut le reconnaître. Il n'en reste pas moins que le cadre élaboré dans ce document présente ici une certaine pertinence, notamment le concept "d'une grande université capable d'offrir une très vaste gamme de programmes de grande qualité aux premier, 2e et 3e cycles", d'un groupe "d'universités multidisciplinaires offrant un éventail plus restreint de programmes de grande qualité à tous les niveaux", de quatre ou cinq "établissements à vocation particulière", et enfin d'un ensemble d'établissements offrant "un enseignement de premier cycle de grande qualité en arts et en sciences, et éventuellement les premières années de programmes très demandés, ceux de génie et de gestion, par exemple".[20]

5.3.2. *Par domaines sectoriels*

Aux *2e et 3e cycles,* le CAUO a tenté un essai de diversification des établissements universitaires selon leurs domaines sectoriels. Dans sa récente note 83-VIII, le CAUO souligne l'échec de cette formule. Y a-t-il des variantes de cette formule qui pourraient être mises à l'essai?

5.3.3 *Par programmes*

Une troisième formule pourrait être l'évaluation (et l'approbation du financement) de programmes *individuels.* En principe, cette formule pourrait s'appliquer aux programmes universitaires d'un ou de plusieurs cycles ou de tous les cycles. Ce semble être la formule retenue par le CAUO, dans sa note 83-VIII, pour les programmes de 2e et 3e cycles. La diversification qui en *résulterait* serait déterminée simplement par l'ensemble des programmes approuvés.

5.3.4 *Par une combinaison de formules*

Il serait peut-être possible d'élaborer une formule mixte faisant appel à au moins deux des méthodes précédentes. (Le University Grants Committee, au Royaume-Uni, semble se diriger dans cette voie.)

---

19. Voir la liste du document *Partnership for Growth.*
20. CERUO, pp. 48-49.

5.3.5 *Par la méthode actuelle*

Enfin, on peut garder la méthode actuelle qui ne comporte aucun classement officiel, même si en pratique (comme on l'a déjà souligné) il s'est opéré une diversification considérable entre les universités ontariennes.

QUESTION 31.

Laquelle des formules de diversification ci-dessus serait la plus susceptible de se révéler efficace?

5.4 Définition du rôle de l'université

5.4.1 *Définition par les universités*

Deux formules peuvent être envisagées: les universités pourraient définir leur rôle respectif, mais seraient alors laissées à elles-mêmes pour s'acquitter des fonctions qu'elles ont choisies en s'adaptant aux conditions du marché; elles pourraient par contre être tenues de respecter certains critères pour être admissibles au financement public en fonction du rôle qu'elles ont choisi.

5.4.2 *Définition par le Conseil des universités de l'Ontario*

Il reviendrait au Conseil des universités de l'Ontario de définir le rôle des universités. La Commission reconnaît que le Conseil des universités de l'Ontario a jusqu'ici été incapable de s'acquitter de cette fonction. La situation serait-elle considérablement modifiée s'il était entendu qu'en l'absence d'intervention de la part du CUO, cette tâche reviendrait à un organisme extérieur?

5.4.3 *Définition par un organisme externe*

Un organisme externe pourrait être chargé de définir le rôle des universités. Dans ce cas, quelle méthode pourrait-il adopter? La consultation d'experts dans le domaine en cause serait-elle appropriée et nécessaire? Quelle devrait être la nature et la composition de cet organisme pour qu'il jouisse d'une autonomie suffisante et d'une crédibilité auprès des universités?

QUESTION 32.

La Commission accueillera avec intérêt vos observations sur les diverses formules proposées ci-dessus. Y a-t-il d'autres formules possibles? Laquelle vous semble la plus pratique et la plus souhaitable?

5.5 Méthodes de mise en oeuvre

Quel que soit le mode de diversification qui sera recommandé, il faudra le mettre en oeuvre.

5.5.1 *Mesures législatives*

Il est possible que des mesures législatives soient appropriées ou nécessaires. Ces mesures pourraient prendre la forme d'une intervention unique en vue de modifier l'ensemble ou une partie des chartes des universités de façon à définir les structures horizontales et verticales de chaque établissement; après ces mesures, les universités regagneraient leur autonomie respective.

5.5.2 *Mesures financières*

Une autre solution consisterait à réexaminer les ententes existantes touchant le financement de façon à assurer des mesures financières d'incitation et de découragement susceptibles d'aider les universités à s'orienter dans la direction souhaitée.

5.5.3 *Autonomie des établissements*

La troisième formule consisterait à maintenir les ententes actuelles, qui ont favorisé une assez grande diversification. Cette formule permettra-t-elle de répondre aux besoins futurs? Une déréglementation totale, mettant davantage l'accent sur l'autonomie et l'initiative des universités, inciterait-elle les établissements à mieux différencier et définir leur propre rôle?

QUESTION 33.

Dans les sections ultérieures sur les ententes de financement et les structures de planification et de coordination, les questions touchant ces formules seront abordées à nouveau. À ce stade, la Commission accueillerait cependant avec intérêt vos observations. Par exemple, les formules suggérées sont-elles réalisables ou non? Laquelle est la plus souhaitable? La mise sur pied d'un système d'incitation financière permettrait-elle aux universités de réagir efficacement? D'autres mesures seraient-elles également nécessaires, par exemple l'élaboration de directives par un organisme supérieur?

6.0 ENTENTES DE FINANCEMENT EN VUE DE LA DIVERSIFICATION ET DE L'ADAPTABILITÉ

Dans la mesure où il faudra restructurer et diversifier davantage le système universitaire, pour qu'il réponde aux besoins que nous avons évoqués, il nous faut analyser diverses formules de financement possibles et leurs effets sur les fonctions des universités.

En outre, de par notre mandat, nous devons:

(i) examiner des modalités "...qui permettent de rendre à la collectivité des comptes adéquats et quantifiables, tout en laissant aux universités le soin de continuer à gérer leurs affaires de façon autonome...";

(ii) étudier "la possibilité de séparer les fonds destinés à la recherche de ceux destinés à l'enseignement, de façon à concilier les objectifs provinciaux et nationaux pour ce qui est de la recherche effectuée dans les universités";

(iii) recommander "des politiques concernant les droits de scolarité compte tenu, d'une part, des politiques d'accessibilité recommandées par la Commission et, d'autre part, du juste niveau de la contribution attendue des étudiants".

6.1 Responsabilité et autonomie

Lorsque fut adoptée la formule sur laquelle est basé le mode de financement du système universitaire ontarien, on estimait que ce mécanisme, en liant le financement aux effectifs, obligerait les universités à rendre des comptes. Leur autonomie était préservée puisque le versement de subventions globales leur laissait l'entière liberté de les utiliser en fonction de leurs priorités. Malgré les nombreux changements qu'elle a connus, cette formule de financement demeure un mécanisme ouvert permettant de répartir les fonds publics selon des modalités connues de tous.

Cette façon de faire contraste avec ce qui se fait dans d'autres pays, par exemple au Royaume-Uni, où les subventions globales, tout en restant en partie liées aux effectifs, comportent un élément discrétionnaire. Ailleurs, on utilise des mécanismes de financement plus complexes en ayant recours à diverses formules. Chacune de ces formules tient compte d'un facteur distinct, en plus des effectifs d'étudiants.

QUESTION 34.

En matière de reddition de comptes, est-il souhaitable d'introduire un plus grand nombre de critères dans les ententes de financement public? Cette modification constituerait-elle une menace à l'autonomie universitaire? Serait-il possible de conserver un bon équilibre en favorisant le plus possible le choix des universités plutôt qu'en ayant recours à la réglementation?

6.2 Financement distinct de la recherche et de l'enseignement

Lors de l'adoption de la formule de financement, la pondération plus importante attribuée aux programmes de 3e cycle visait non seulement à assurer le financement des cours de 2e et 3e cycles, mais aussi à couvrir les frais généraux des programmes de recherche. Si l'entente initiale permettant de financer les frais indirects de la recherche en fonction des effectifs d'étudiants de 2e et de 3e cycles était satisfaisante, ce n'est plus le cas aujourd'hui en raison d'un certain nombre de facteurs.

L'une des raisons évidentes est la diminution des ressources réelles affectées aux 2e et 3e cycles selon la formule existante. Cette diminution s'explique par une baisse générale du financement par étudiant, conjuguée à une baisse importante (auparavant 2/3, maintenant 3/4) appliquée aux nouveaux effectifs de 2e et de 3e cycles aux fins de financement. Un deuxième facteur est l'augmentation des coûts de la recherche en sciences expérimentales: ce domaine nécessite des investissements importants en immobilisations et en matériel, ainsi que des services d'appui, qui n'ont pas de rapport direct avec le nombre d'étudiants des 2e et 3e cycles. Un troisième facteur est le fait que les coûts directs de la recherche (autres que les salaires des enseignants) sont généralement assumés par des organismes indépendants du gouvernement provincial, et très certainement du ministère des Collèges et Universités.

Ce dernier facteur est important, car il a obligé de plus en plus les universités qui font beaucoup de recherche à financer les coûts indirects de leurs activités de recherche à même les fonds destinés principalement à la formation générale. Selon des études récentes de la Canadian Association of University Business Officers (CAUBO), le rapport entre les coûts directs et les coûts indirects de la recherche subventionnée, en sciences naturelles et appliquées, est d'environ 50%, les coûts indirects

ne comprenant pas les salaires des enseignants ni les immobilisations. On notera avec intérêt que ce pourcentage est sensiblement le même pour les lettres, les sciences sociales, le commerce et le droit.

L'idée de bien distinguer le financement de la recherche et le financement de l'enseignement a été approfondie dans le rapport COPSEO de 1972 et par J.B. Macdonald (1973).[21] Le rapport COPSEO a souligné quelques-uns des inconvénients de la formule de financement utilisée alors, et les obstacles qu'elle posait à l'harmonisation souhaitable des objectifs provinciaux et nationaux en matière de recherche.[22] Il établissait également une distinction importante entre les types de recherche et de travaux essentiels à l'enseignement et qui, selon les auteurs, devraient continuer d'être financés à même les fonds destinés à l'enseignement, d'une part et, d'autre part, les activités exigeant des immobilisations importantes et faisant appel à des fonctions autres que l'enseignement.

QUESTION 35.

Quels problèmes découleraient d'une plus grande distinction entre le financement de la recherche et celui de l'enseignement? Quels avantages et quels inconvénients cette distinction accrue entraînerait-elle? Quels effets aurait-elle sur les établissements universitaires touchant la stabilité du financement et la cohérence de l'établissement? Cette mesure favoriserait-elle la diversification? Si oui, prendrait-elle la direction souhaitée? Favoriserait-elle une meilleure harmonisation des objectifs provinciaux et nationaux en matière de recherche?

6.3 Financement des coûts indirects de la recherche

On peut penser ici à plusieurs formules possibles.

6.3.1 *Financement complet par les organismes fédéraux*

Selon cette formule, le financement complet des coûts indirects de la recherche par des organismes fédéraux pourrait être compensé par une réduction correspondante du financement par le gouvernement fédéral de l'enseignement postsecondaire au titre de l'entente fédérale-provinciale sur le financement des programmes établis (FPE). Il pourrait par contre s'ajouter au maintien du niveau actuel de financement prévu par cette entente et au financement fourni par les conseils nationaux de financement de la recherche, ce qui se justifierait en raison de la nécessité nationale d'une aide accrue à la recherche.

6.3.2 *Financement complet par le gouvernement provincial*

Selon cette formule, le gouvernement provincial effectuerait des transferts globaux aux universités, sans réduire ou en réduisant de façon correspondante les subventions globales fondées sur les effectifs. Le montant de ces transferts pourrait, par exemple, être établi à partir de la moyenne quinquennale mobile des coûts indirects engagés par l'université.

6.3.3 *Nouvelle pondération des programmes*

Selon cette formule, la valeur 6 des unités de revenu de base des programmes de 3^{e} cycle pourrait être réduite, par exemple, à 4. On pourrait aussi adopter une échelle mobile de pondération en fonction de la qualité, déterminée par une évaluation extérieure. Les économies ainsi réalisées alimenteraient un fonds spécial qui pourrait être attribué aux universités sur une base concurrentielle, la qualité et la productivité de la recherche étant évaluées par des experts dans le domaine en cause.

6.3.4 *Méthode actuelle*

La formule actuelle pourrait être maintenue, la pondération importante des effectifs aux 2^{e} et 3^{e} cycles permettant de financer les coûts indirects de la recherche.

6.3.5 *Contribution du secteur privé*

Cette formule ne remplacerait pas les précédentes, mais pourrait les compléter et favoriser des liens plus étroits avec l'industrie et un financement plus important de la recherche par le secteur privé.

QUESTION 36.

Quelle est la formule qui vous semble la plus appropriée? Comment pourrait-elle être mise en oeuvre? Peut-on nous proposer d'autres formules à étudier?

---

21. J.B. Macdonald, "Financing of Research in Universities". *Stou*, vol. III, 1973.
22. COPSEO, pp. 63-65 et 140-143.

6.4 Droits de scolarité

En ce qui concerne les droits de scolarité, deux options se présentent: maintenir la réglementation actuelle ou donner plus de latitude aux universités.

6.4.1 *Maintien des règlements actuels*

La formule de calcul des droits de scolarité pourrait être maintenue à peu près à son niveau actuel, en dollars constants. Elle pourrait par contre être modifiée, par exemple passer de 15% à 20 ou 25% du coût total. Il faudrait alors accroître de façon correspondante l'aide financière aux étudiants de l'Ontario au titre du RAFEO, pour que la hausse des droits de scolarité ne réduise pas l'accès à l'université. On pourrait également envisager une certaine variation des droits de scolarité selon les programmes.

6.4.2 *Plus de latitude pour les universités*

Les universités pourraient avoir plus de latitude pour déterminer leurs droits de scolarité. Il leur appartiendrait alors d'instituer des mesures d'aide correspondantes aux étudiants pour leur donner accès aux études universitaires.

QUESTION 37.

Dans l'étude de ces questions, quels devraient être les principes directeurs de la Commission? Quelle devrait être la position de la Commission touchant le pourcentage des droits de scolarité par rapport au coût total? Quels effets aurait la hausse des droits de scolarité sur les objectifs en matière d'accessibilité?

QUESTION 38.

Les différences actuelles entre les droits de scolarité pour les programmes de formation générale et ceux de formation professionnelle sont-elles appropriées?

QUESTION 39.

Si les universités avaient une plus grande latitude pour établir leurs droits de scolarité, quels en seraient les avantages et les inconvénients?

6.5 Aide fédérale aux universités

Des négociations imminentes entre les provinces et le gouvernement fédéral entraîneront vraisemblablement la modification des ententes sur le financement des programmes établis. À ce stade, nous ne savons pas encore quelles seront ces modifications. Deux questions se posent:

QUESTION 40.

Quel devrait être le rôle respectif du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial touchant le financement de base, ainsi que le financement et l'orientation de la recherche?

QUESTION 41.

De quelle façon pourrait-on améliorer la coordination entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial touchant la définition des objectifs publics de l'enseignement universitaire et l'aide accordée aux universités?

6.6 Rôle du secteur privé

L'expansion rapide des universités au cours des vingt dernières années a amené les gouvernements à jouer un rôle primordial dans leur financement et leur orientation. Étant donné l'importance que revêtent pour l'industrie le type et le calibre de diplômés que produisent les universités et le genre et la qualité des recherches universitaires, il importe de favoriser le plus possible des rapports étroits entre l'industrie et l'université, et d'accroître l'aide du secteur privé à l'université dans l'intérêt à long terme des deux parties. Ce serait là une façon de diversifier les sources de financement des universités.

La Commission est au courant des initiatives prises par le CRSNG en vue d'accroître la collaboration entre les universités et l'industrie, ainsi que des nouveaux programmes provinciaux (annoncés par le Trésorier provincial dans son discours du budget du 15 mai 1984) visant à encourager les entreprises à financer le matériel dont les universités ont besoin, par le biais d'un programme de subventions paritaires. Nous tenons également à souligner les diverses formes de collaboration établies ces dernières années entre l'université et l'entreprise, et qui ont été analysées dans l'ouvrage *Partnership for Growth*, publié en mai 1984 par le Corporate-Higher Education Forum.

Il importe également d'augmenter de façon importante les diverses autres formes d'aide du secteur privé, par exemple les dons ou legs des anciens élèves, des particuliers et des fondations. À cet égard, il faut souligner qu'au Canada, la contribution des particuliers aux universités est infiniment inférieure, par habitant, à celle des États-Unis.

QUESTION 42.

Quelles autres modifications aux ententes de financement public favoriseraient des liens plus étroits entre les entreprises et les universités et une aide accrue des entreprises aux universités ontariennes? Quelles mesures les universités pourraient-elles prendre pour favoriser cette collaboration et cette aide? Dans quelle mesure une diversification ou une spécialisation plus poussée des universités contribuerait-elle à cet objectif? Quelles seraient les mesures de précaution souhaitables à prendre pour sauvegarder l'intégrité des universités?

QUESTION 43.

Quelles interventions gouvernementales, par le biais de lois ou de mesures fiscales, amèneraient les particuliers ou les fondations à apporter une aide accrue aux universités? Quelles mesures les universités pourraient-elles prendre pour accroître la contribution du secteur privé?

6.7 Méthodes d'allocation des fonds de fonctionnement

En étudiant les rapports entre les responsables et les bénéficiaires du financement public, la Commission envisage un certain nombre de formules.

6.7.1 *Financement discrétionnaire*

Il pourrait y avoir un mécanisme d'attribution des fonds publics aux universités, fondé sur une formule discrétionnaire, relevant d'un organisme extérieur doté des pouvoirs à cette fin, par exemple le ministère lui-même, un organisme provincial tel que le Conseil des gouverneurs de l'Ontario, ou un corps intermédiaire comme le University Grants Committee, au Royaume-Uni (voir également la Section 7).

6.7.2 *Financement négocié*

Le financement pourrait être déterminé en fonction des secteurs, des effectifs et des activités, après négociation entre les universités et l'organisme responsable de l'allocation des fonds.

6.7.3 *Financement ouvert*

Le financement pourrait également être fondé exclusivement sur une formule ouverte: le financement serait basé uniquement sur les effectifs passés et présents, comme à l'heure actuelle, ou ferait appel à diverses formules fondées sur un certain nombre d'autres facteurs, en plus des effectifs.

6.7.4 *Financement mixte*

On pourrait également instaurer un mécanisme de financement mixte, comportant à la fois des mesures d'encouragement et de découragement, laissant aux universités le soin de décider elles-mêmes de leur participation. Ce mécanisme pourrait faire appel aux éléments suivants:

- un *financement de base* pour chaque université, en fonction de ses activités de base;
- une variable fondée sur *la courbe des effectifs*;
- divers *suppléments* affectés à diverses catégories, par exemple la recherche, les besoins en matière d'accessibilité régionale, l'enseignement bilingue et l'enseignement à distance dans les régions éloignées;
- un fonds *de subventions paritaires*, favorisant l'aide du secteur privé et permettant d'augmenter au besoin les subventions de recherche provenant d'organismes tels que les conseils nationaux d'octroi de subventions.

6.7.5 *Financement non réglementé*

On pourrait également envisager la possibilité d'une déréglementation complète des subventions de fonctionnement. Cette mesure donnerait un maximum d'autonomie aux universités, qui auraient entière liberté de se faire concurrence en matière de programmes, de droits de scolarité, de critères d'admission et d'activités de recherche. Le financement public de l'enseignement universitaire serait assuré par le biais de "bons d'études" (du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, ou des deux), que les étudiants utiliseraient pour payer les droits de scolarité exigés par les universités. Tous les coûts de la recherche seraient facturés par l'université.

QUESTION 44.

Quel type de formule de financement (ou quelle combinaison de formules) serait préférable?

QUESTION 45.

La nouvelle formule temporaire de financement, adoptée pour l'exercice 1984-1985, donne-t-elle satisfaction?

6.8 Financement des immobilisations

6.8.1 *Adéquation du financement des immobilisations*

L'aide aux dépenses d'immobilisations des universités est une question très importante. La Commission se demande si cette aide est suffisante, compte tenu de ses effets sur la capacité des universités d'atteindre leurs objectifs.

QUESTION 46.

Dans quelle mesure l'état actuel des installations et le niveau de financement établi pour leur entretien et leur transformation, ainsi que pour le matériel d'enseignement et de recherche, nuisent-ils à la qualité, l'adaptabilité et l'équilibre sur le plan opérationnel?

QUESTION 47.

En supposant un niveau déterminé de financement public, comment les fonds de fonctionnement et les fonds d'immobilisations devraient-ils être répartis?

6.8.2 *Méthodes d'allocation*

En ce qui concerne les méthodes d'allocation des fonds publics d'immobilisations, deux options semblent se présenter: soit des allocations *ad hoc* accordées par le ministère aux divers établissements, soit l'adoption d'une formule fondée sur une évaluation objective des besoins et de l'âge des bâtiments de chaque université. Des mesures d'encouragement à l'aide privée devraient également s'ajouter à la formule retenue.

QUESTION 48.

Quelle méthode d'allocation des fonds d'immobilisations est la plus appropriée aux circonstances actuelles et prévues? Quelles mesures d'incitation pourraient assurer une aide accrue du secteur privé dans ce domaine?

6.9 Activités rémunératrices

L'importance que pourraient revêtir les activités rémunératrices des universités en vue d'accroître leurs revenus a été discutée dans le mémoire présenté au premier ministre par les recteurs des universités de l'Ontario, sous le titre *The Situation of the Ontario Universities*, le 5 novembre 1980 pp. 1-13.

QUESTION 49.

Quelles activités rémunératrices les universités pourraient-elles être incitées à entreprendre pour augmenter leurs revenus? Dans quelle mesure les universités peuvent-elles se livrer à des activités rémunératrices sans nuire à leur mission d'enseignement, de recherche et de service?

7.0 PLANIFICATION ET COORDINATION ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS

7.1 Points saillants

En application du quatrième point de son mandat, la Commission doit "envisager la nécessité d'établir des mécanismes de réglementation, de coordination et de prestation de conseils au gouvernement et, en particulier, faire le point sur le rôle du Conseil des affaires universitaires de l'Ontario dans le contexte d'un système universitaire nouveau et diversifié". Comme dans le cas des ententes de financement, la Commission entend étudier diverses mesures susceptibles d'accroître la qualité des universités, de promouvoir une plus grande souplesse à long terme, d'assurer le meilleur équilibre possible entre les programmes et de se pencher sur les questions corrélatives de l'autonomie des établissements et de leur obligation de rendre des comptes.

7.2 Options fondamentales

Voici quelles pourraient être les diverses options:

1) Administration directe par le ministère des Collèges et Universités.

2) Création d'une "Université de l'Ontario" provinciale, dotée d'un conseil d'administration et d'un sénat habilités à assurer la diversification souhaitée des fonctions des différents établissements et du rôle de chaque campus.

3) Création d'un organisme intermédiaire, sur le modèle du University Grants Committee, au Royaume-Uni. Cet organisme aurait *de fait*, et peut-être *de droit*, les pouvoirs d'établir le niveau des effectifs, la diversification des établissements et l'allocation des fonds.

4) On pourrait également envisager la création d'un organisme intermédiaire, une sorte de CAUO reconstitué et consolidé, chargé d'orienter le système universitaire principalement par des mesures financières d'encouragement et de découragement. Cet organisme conserverait le rôle consultatif du CAUO, mais assumerait une fonction plus importante de surveillance et pourrait même avoir des pouvoirs réglementaires lui permettant d'agir comme arbitre entre les universités.

5) On pourrait maintenir le rôle purement consultatif du CAUO, qui présente des recommandations au ministère des Collèges et Universités touchant le niveau approprié des subventions globales, l'application de la formule d'allocation des subventions entre les universités, et l'agrément des programmes admissibles aux subventions.

6) La coordination pourrait être assurée par un organisme bénévole, comme le CUO, auprès duquel le gouvernement pourrait intervenir directement s'il s'acquittait mal de ses fonctions. Un mécanisme analogue récemment mis sur pied aux Pays-Bas a permis de restructurer avec un certain succès le système universitaire. Le CUO pourrait-il relever un défi analogue d'autonomie collective?

7) Le système universitaire pourrait être relativement peu coordonné et laisser une grande autonomie à chaque université. Au début, il pourrait être nécessaire de recourir à une intervention législative pour modifier les chartes des universités en vue de leur donner des structures plus diversifiées; par la suite, on pourrait revenir à la situation actuelle de très grande autonomie.

8) Enfin, on pourrait adopter une formule de "laisser faire" complet ou de déréglementation totale. Les universités se feraient alors concurrence pour attirer les étudiants ayant un "bon d'études universitaires". Elles leur feraient payer tous les coûts de l'enseignement ainsi que les coûts directs et indirects de la recherche. Le financement public de l'enseignement serait assuré indirectement par le biais d'une aide suffisante aux étudiants, le cas échéant.

QUESTION 50.

À la lumière du mandat de la Commission, laquelle des options ci-dessus (ou de leurs variantes) est la plus pratique et la mieux adaptée pour répondre aux besoins de planification et de coordination du système universitaire ontarien?

8.0 CONCLUSION: UNE PERSPECTIVE CANADIENNE

Les membres de cette Commission sont convaincus que dans leur étude sur l'avenir des universités de l'Ontario, ils ne doivent pas tenir compte seulement des perspectives provinciales, mais aussi de la contribution de nos universités au développement général du Canada et au bien-être de tous les Canadiens. De par la nature même de leur fonction qui est de générer, de préserver et de transmettre les connaissances, les universités ont une importance qui déborde les frontières provinciales et doivent jouer un rôle à l'échelle nationale et sur le plan international. Si l'éducation au Canada est un domaine qui relève de la compétence provinciale, la contribution des universités à la recherche, au développement social et économique, à la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée et à la promotion d'une société offrant des chances égales à tous leur donne une dimension nationale. Elles ne peuvent donc se développer pleinement que dans le cadre d'une collaboration efficace entre les provinces et le gouvernement fédéral touchant la définition publique des objectifs d'enseignement et de l'aide financière. Nous entendons garder à l'esprit, au cours de notre étude, la contribution des universités ontariennes au bien commun à l'échelle du pays, et nous invitons les intervenants qui désirent présenter des observations sur ce document de travail à adopter la même optique.

ANNEXE

ANNEXE

La Commission a été créée par le Lieutenant-gouverneur en conseil le 20 janvier 1984. Elle comprend trois commissaires: MM. Edmund C. Bovey, Dr J. Fraser Mustard et Ronald L. Watts. M. Bovey est président de la Commission. M. W. M. Sibley a été nommé directeur général de la Commission, et M. T.M. Jamieson est directeur de la recherche.

La Commission a reçu le mandat suivant:

...présenter au gouvernement un plan d'action visant à permettre aux universités de l'Ontario de mieux s'adapter aux changements sociaux et économiques. Elle devrait partir du principe que l'augmentation annuelle des ressources publiques réelles consacrées aux universités, tout en traduisant une volonté de protéger leur intégrité et de renforcer leur capacité de participer à l'établissement des bases intellectuelles, économiques, sociales et culturelles de notre société, devra tenir compte de la politique gouvernementale de restrictions budgétaires et de prudence dans la gestion des fonds publics.

Sans devoir s'y limiter, la Commission se penchera entre autres sur les points suivants:

1. Établir un plan opérationnel qui, sans réduire le nombre des universités que possède l'Ontario, leur donne des rôles plus clairement définis, différents et plus distincts afin de maintenir et de rehausser le niveau de l'enseignement qu'elles dispensent, en assurant une concentration adéquate de connaissances dans des domaines d'une importance intellectuelle et sociale, et qui envisagerait:

- la possibilité de désigner certaines universités comme centres de spécialisation afin de préserver et de développer encore davantage l'excellence de l'enseignement et de la recherche sur le plan national et international;
- la possibilité d'utiliser les progrès technologiques pour la prestation de programmes universitaires dans des régions géographiquement isolées, ainsi que leur rentabilité.

2. Étudier, compte tenu des réalités économiques et de la diversité des structures universitaires, la question de l'accès à l'université, notamment:

- l'importance de nouveaux types de crédits d'étude basés sur la notion d'éducation distribuée sur toute la vie, y compris les études à temps partiel et récurrentes;
- la nécessité et la forme des examens généraux et spéciaux d'entrée aux universités de l'Ontario;
- la nécessité d'établir un mécanisme de rajustement régulier des ressources allouées aux programmes de formation professionnelle tels que les sciences de l'éducation, le droit, la médecine, la dentisterie, etc., et de maintenir les effectifs de ces programmes à un niveau qui réponde aux besoins d'un marché du travail en pleine évolution.

3. Examiner des modalités de répartition des subventions de fonctionnement versées aux universités qui permettent de rendre à la collectivité des comptes adéquats et quantifiables, tout en laissant aux universités le soin de continuer à gérer leurs affaires de façon autonome et d'assumer avec intégrité leurs responsabilités en tant qu'établissements d'études supérieures. Les modalités de répartition des fonds devraient être suffisamment souples pour pouvoir être rajustées de temps à autre, suivant l'évolution du nouveau système universitaire, et être assorties:

- de moyens appropriés pour encourager le renouvellement et le remplacement des professeurs;
- des fonds nécessaires au renouvellement du corps enseignant et aux rajustements qui feront suite aux recommandations de la Commission;
- d'un examen des facteurs de pondération des programmes en tant qu'éléments déterminants des modalités de répartition des fonds;
- de la possibilité de séparer les fonds destinés à la recherche de ceux destinés à l'enseignement de façon à concilier les objectifs provinciaux et nationaux pour ce qui est de la recherche effectuée dans les universités;
- d'un examen de la répartition des fonds d'immobilisations fournis par la province et du rôle du secteur privé dans le maintien et le développement des installations du système;
- de politiques concernant les droits de scolarité compte tenu, d'une part, des politiques d'accessibilité recommandées par la Commission et, d'autre part, du juste niveau de la contribution attendue des étudiants en fonction du coût global du système universitaire.

4. Envisager la nécessité d'établir des mécanismes de réglementation, de coordination et de prestation de conseils au gouvernement et, en particulier, faire le point sur le rôle du Conseil des affaires universitaires de l'Ontario dans le contexte d'un système universitaire nouveau et diversifié.

5. Présenter au ministre des Collèges et Universités un rapport sur son plan d'action le 15 novembre 1984 au plus tard.

ANNEXE II

Dans une lettre datée du 19 avril 1984, la ministre demandait au président de la Commission d'étudier le projet d'une nouvelle université dans le Nord-est de l'Ontario.

Tout en soulignant que le gouvernement entendait toujours procéder à une restructuration du système universitaire dans cette région, la ministre ajoutait ce qui suit:

> "Il m'apparaît cependant qu'en raison du mandat général confié à la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario, le gouvernement ferait montre de précipitation s'il procédait à une restructuration importante du système universitaire de l'Ontario avant la fin des travaux de cette Commission. Je demande donc à la Commission d'étudier cette question de la restructuration dans le cadre du mandat général qu'elle a reçu de présenter au gouvernement un plan d'action visant à permettre aux universités de l'Ontario de mieux s'adapter aux changements sociaux et économiques."

Le mandat de la Commission a donc été élargi de façon à inclure l'étude de cette question.

La Commission étudiera cette question dans le cadre de son mandat général.